Die rechtliche Bedeutung der Personalabbau-verordnungen

Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

an der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der

Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Otto Waldschmidt

aus Berlin

Druck von Emil Ebering, Berlin NW 7, Mittelstr. 29

1925

Gedruckt mit Genehmigung der

rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Breslau

Berichterstatter Prof. Dr. Heilborn

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literatur.

A. Bücher.

Anschütz, Gerhard, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. Vom 31. Januar 1850. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. Band 1. Berlin 1912.

— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 mit Einleitung und Erläuterungen. Berlin 1921.

Arndt, Adolf, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.

— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

— Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches auf der Grundlage des preußischen und unter Berücksichtigung des fremdländischen Verordnungsrechts.

— Verfassung des Deutschen Reiches mit Einleitung und Kommentar. 5. Auflage. Berlin 1913.

— Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 mit Einleitung und Kommentar. Berlin/Leipzig 1919.

Bornhak, Conrad, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Mit Einleitung und Anmerkungen. München/Berlin/Leipzig 1919.

Fritters, Alfred, Revolutionsgewalt und Notstandsrecht, Rechtsstaatliches und Naturrechtliches. Berlin 1919.

Giese, Friedrich, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Taschenausgabe. 2. Auflage. Berlin 1920.

Graeffner, Ernst, Der Preußische Personalabbau. Berlin 1924.

Groh, Wilhelm, Deutsches Arbeitsrecht. Breslau 1924.

Hatschek, Julius, Deutsches und Preußisches Staatsrecht. Band I und II 1923.

Kahn, Julius, Die Abgrenzung des Gesetzgebunds- und Verordnungsrechtes. Mainz 1912.

Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Auflage. Band 1 bis 4. Tübingen 1911/1914.

Meißner, Otto, Die Reichsverfassung. Das neue Reichsstaatsrecht für den praktischen Gebrauch dargestellt. Berlin 1919.

Meyer, Georg und *Anschütz, Gerhard,* Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Auflage. München/Leipzig 1914/1919.

von Rönne, Ludwig und *Zorn, Philipp*, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie. 5. Auflage. 3 Bände. Leipzig 1899/1916.
Schulze, Alfred, Das Reichsbeamtengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 1907. Leipzig 1908.
Staegmeyr, Franz und *Hendinger, Franz*, Die bayerischen Personalabbauverordnungen. München 1924.
von Stengel, Karl und *Fleischmann, Max*, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. 3 Bände. Tübingen 1911 bis 1914.
Triepel, Heinrich, Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf. (Festschrift für Karl Binding) Leipzig 1911.
Wolfstieg, Friedrich, Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1921.

B. Periodische Schriften.

Archiv für öffentliches Recht. Tübingen und Leipzig.
Deutsche Juristenzeitung. Herausgegeben von Otto Liepmann, Berlin.
Deutsche Richterzeitung. Herausgegeben vom Deutschen Richterbunde — Hannover.
Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger — Berlin.
Entscheidungen des Reichsgerichts. Herausgegeben von den Mitgliedern des Gerichtshofes und der Reichsanwaltschaft. Leipzig.
Juristische Wochenschrift. Herausgegeben vom Deutschen Anwaltverein. Leipzig.
Leipziger Zeitschrift für Deutsches Recht. Herausgegeben von Th. von der Pfordten. München/Berlin/Leipzig.
Die neue Zeit. Wochenschrift der Deutschen Sozialdemokratie. Stuttgart.
Preußische Gesetzsammlung. Ausgegeben zu Berlin.
Preußisches Verwaltungsblatt. Herausgegeben von Binseel. Berlin.
Das Recht. Rundschau für den deutschen Juristenstand. Herausgegeben von Hs. Th. Soergel. Berlin.
Reichsgesetzblatt. Ausgegeben zu Berlin.
Soziale Praxis und Archiv für Volkswirtschaft.
Sozialistische Monatshefte. Herausgegeben von Julius Bloch. Berlin.
Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Berlin. A. Stenographische Berichte. B. Anlagen zu den stenographischen Berichten.
Wörtliche Berichte über die Verhandlungen der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung. Berlin. (dazu: Sammlung der Drucksachen der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung).
Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern. Herausgegeben von Th. von der Pfordten. München/Berlin/Leipzig.
Anlagen zu den wörtlichen Berichten. Berlin.

Einleitung.

Es mag auf den ersten Blick seltsam erscheinen, einem Gesetz, wie dem des Themas unserer Abhandlung, dessen Geltungsdauer bereits bei seinem Erlaß ein äußerst kurzes Ziel gesetzt war, und dessen eigentliche Wirksamkeit wir seit langer Frist hinter uns haben, eine eingehendere Darstellung, zudem unter so allgemeinen Gesichtspunkten, widmen zu wollen. Man wird sich vielleicht fragen: Warum gerade dieses Gesetz, warum nicht ein anderes, dessen praktische Bedeutung uns in der täglichen Berührung mit ihm ja viel näher liegt! Tatsache ist, daß der Personalabbau ein Ereignis darstellt, das im wesentlichen hinter uns liegt, um nicht zu sagen, das wir mehr oder weniger glücklich überwunden haben. Aber gerade darum ist es möglich, eben weil wir die mannigfachen Erscheinungsformen, die dieser Gesetzgebungsakt notwendig nach sich zog, schon fast wieder zu vergessen beginnen, als über dem Stoff stehend eine vom einzelnen ausgehende und im allgemeinen endende Kritik an ihm vorzunehmen, die einen Anspruch auf Sachlichkeit und eine gewisse Art von Ueberlegenheit erheben darf.

Vergegenwärtigen wir uns ferner, wie der Personalabbau, wie kaum ein anderes Gesetz in das Leben fast jedes einzelnen eingegriffen und weitgehendste Veränderungen geschaffen hat, so kann ein allgemeines Interesse an dem Stoff nicht mehr in Abrede gestellt werden. Ein heftiger Kampf in Wort und Schrift ist der unmittelbare Ausfluß davon, und es wird wenige geben, die sich an diesem Streit um Für und Wider nicht in irgend einer Form beteiligt haben. Staatliche, man möchte sagen, fiskalische Interessen rangen mit individuellen erbittert um die Oberhand. Es ist nicht zu leugnen, daß der Staat im Ergebnis der Sieger geblieben ist. Der aller Voraussicht nach unwiderrufliche Abbau vieler Tausender von Beamten — um solche handelt es sich für uns nur — ist eine Wirklichkeit, an der selbst für die Zukunft nicht mehr viel zu ändern sein wird.

Und doch: das Murren, nicht nur der Betroffenen, sondern weitester Volksschichten gegen das Gesetz verstummt nicht, obwohl man weiß, daß es in nicht allzu ferner Zeit endgültig der Vergangenheit angehören wird. Alle Begründungen, alle Vorstellungen, alle Verteidigungen nützen nichts! Abgesehen von den Kreisen, die fast natürlich Gegner des Berufsbeamtentums sein müssen, sind wir verstimmt. Mit härteren Opfern haben wir uns abfinden können, mit diesem kaum und ungern. Sehen wir vielleicht den Zweck nicht ganz ein? Oder zweifeln wir am Erfolg? Sind wir mit der Art der Durchführung unzufrieden? Scheinen uns die Voraussetzungen nicht gegeben, oder ist unser Widerspruch nur der Ausfluß der ewigen Gegnerschaft des Individuums gegen die Allgemeinheit, deren Sieg darin begründet ist, daß er in seinen Reflexwirkungen jedem einzelnen wieder zugute kommt?

Mit anderen Worten: Auf welcher Seite liegt in diesem Falle das Recht? Und zwar nicht nur der Buchstabe, sondern die Berechtigung? Ist die, sind die Personalabbauverordnungen ihrem Inhalte nach zu Recht erlassen? Das ergibt sich als die Hauptfrage unseres Themas. Wir sehen, daß wir damit mitten in ein Gebiet gelangt sind, das man die Philosophie des Rechts nennt. In der Tat ist ein großer Teil unserer Aufgabe einer Untersuchung dieser Art zugewiesen. —

Als im Herbst des Unglücksjahres 1923 die Not des Vaterlandes aufs höchste gestiegen war, und als aus dieser Not heraus die Rettung, das größte deutsche Wunder seit dem verlorenen Krieg, die Wiedergeburt des Geldes langsam heranzureifen begann, da wurde, teils als Vorbereitung, teils als Nachwirkung und Hilfe zur Durchführung eine Unzahl von Gesetzen erlassen, die, ohne das Purgatorium des Parlaments durchzumachen, in der Form, wie sie von den Köpfen einiger weniger Männer ausgearbeitet waren, ihre Herrschaft antraten. Zu ihnen gehörte unsere Personalabbauverordnung. Ergab sich nun aus obigen Ausführungen eine innere Notwendigkeit, diese auf ihren Wert oder Unwert zu prüfen, so tritt nach dem eben Gesagten die juristische oder, wenn man will, äußere hinzu. Wenn gleich der praktische Nutzen dieser Kritik, eben weil der Sieg der Gesetze ein unbestrittener ist, nicht allzu groß sein und uns deshalb

nur in zweiter Linie beschäftigen kann, so bildet sie auf der anderen Seite den Ausgangspunkt oder die Grundlage für alles weitere. Steht es in Frage, ob ein Gesetz innerliche Berechtigung hat, so kann mit der Antwort nicht begonnen werden, ehe es nicht sicher ist, ob es überhaupt die äußere Berechtigung, d. h. die juristische Unanfechtbarkeit besitzt.

Nachdem wir somit die Vorgeschichte der Entstehung, die Rechtsquellen und den wesentlichsten Inhalt der Personalabbauverordnungen in einem ersten Teile unserer Arbeit kennen gelernt haben werden, werden wir uns dem Problem ihrer Rechtsgültigkeit zuwenden. Hier sind wiederum zwei Linien zu unterscheiden: Wir nennen sie Rechtsgültigkeit im engeren und im weiteren Sinne. Jene führt ins rein Formalistische, sie prüft, ob durch den Erlaß der Verordnungen und ihr Bestehen der Buchstabe des Gesetzes verletzt ist oder nicht. Diese weist auf den Rechtszustand hin, der vor und nach dem Inkrafttreten besteht, vergleicht diese beiden, und wirft, falls ein nicht unerhebliches Abweichen des einen vom anderen festzustellen sein würde, die Frage auf, ob und inwieweit eine solche Veränderung eben des Rechtszustandes oder der gesamten Rechtslage mit dem Sinn und Geist des Grundgesetzes, der Verfassung, zu vereinbaren ist. So wird, was wir vorhin Vorgeschichte der Entstehung nannten, jetzt ein innerer Werdegang, den wir nunmehr mit geschärften Mitteln Schritt für Schritt nachzuspüren haben, ob er sich als organische Entwicklung und Ausbildung von bislang noch grob und summarisch in Worte gefaßten Verfassungsgrundsätzen, als gleichzeitig authentische Interpretation des Volkswillens und Volksbedürfnisses darstellt, so daß die Veränderung des Rechtszustandes nur eine scheinbare ist — oder ob er nicht vielmehr einen Widerspruch zu allen genannten Grundsätzen, einen innerlich nicht begründeten Eingriff in die Technik und die Methode der Gesetzgebung bedeutet. —

Es kann bereits in dieser Stelle angedeutet werden, daß der letztere Standpunkt von vielen Seiten mit Nachdruck vertreten wird. Sollten wir, die wir Meinung und Gegenmeinung zum ersten Male in zusammenhängenderer Darstellung aufs genaueste zu prüfen haben, zu einem Ergebnis gelangen, das sich ganz oder in der Hauptsache mit jenen Auffassungen deckt, so ergibt

sich das letzte, wichtigste Problem unserer Aufgabe fast von selbst: Selbst wenn die Personalabbauverordnungen im engeren und weiteren Sinne oder nach beiden Beziehungen hin sich als rechtsungültig herausstellen sollten, gibt es dann nicht vielleicht etwas, was dennoch ihre Geltung und ihre Wirkungen rechtfertigen würde; etwas was höher sein müßte, als formale Jurisprudenz, als der Buchstabe des Gesetzes als gesetzgeberische Methodologie, als Rechtszustand, ja schließlich höher als das Rechtsleben selbst: Ich meine die Forderungen der Staatsraison, die zu Zeiten nicht nur das Opfer jedes Einzelnen erheischen, sondern auch eine, wenn auch meistens nur vorübergehende Preisgabe allgemeiner geistiger Güter und sittlicher Anschauungen, wissenschaftlicher Erfahrungen und Systeme und nicht zuletzt anerkannter erprobter staatsrechtlicher Grundsätze mit unerbittlicher Notwendigkeit nach sich ziehen.

Hierbei erscheinen uns dreierlei Gesichtspunkte maßgebend; der erste ist der der Politik des Staates nach außen und innen. Erforderte ihre Durchführung einen Beamtenabbau, der auf gewöhnlichem Wege nicht zu erreichen war? Es wird im Zusammenhang mit diesem Problem nicht umgangen werden können, in äußerster Kürze zu untersuchen, ob die damals getätigte Politik unter Berücksichtigung sämtlicher temporärer staatlicher Gegebenheiten im Hinblick auf den Gegenstand unseres Themas tatsächlich als die einzig mögliche erscheinen mußte.

Der zweite Gesichtspunkt ist der kulturelle. Er geht vom Begriffe des Berufsbeamtentums, wie er sowohl in der Wissenschaft, wie in unseren staatsbürgerlichen Anschauungen verankert ist, aus und vergleicht dann diese Vorstellung mit dem Faktor, der das Berufsbeamtentum auf Grund der Personalabbauverordnungen in Wirklichkeit geworden ist. Es müssen sich notwendigerweise die erheblichsten Verschiedenheiten zwischen einst und jetzt herausstellen. Die staatsbürgerliche Umbildung einer großen Klasse ist begonnen und wird trotz zeitlicher Beschränktheit in der Geltungsdauer der Gesetze im Fluß bleiben. Ist sie aber ein wirkliches Kulturbedürfnis, ist sie den Eigenarten unseres Wesens gemäß, so daß sie seit kurzem oder langem erwünscht, uns nunmehr als reife Frucht in den Schoß fiel, nachdem es anders nicht mehr ging. —

Die dritte Untersuchungsmaxime endlich ist die finanzpolitische, die deshalb als die wichtigste zu gelten hat, weil sie nach Aussage des Gesetzgebers selbst als Begründung für Gesetz und Durchführung bei weitem die Hauptrolle gespielt hat. Es tritt die Frage der Sparsamkeit in den Vordergrund. Ein tieferes Eindringen in dieses Gebiet gehört zur Volkswirtschaftslehre und ist dem Rahmen unseres Themas nicht mehr einzufügen. Es wird hauptsächlich erörtert werden; wenn gespart werden mußte, war notwendig, auf diesem Gebiet zu sparen? Und zweitens: Ist tatsächlich so viel gespart worden, sind die Finanzen des Reiches und der Länder durch den Personalabbau auf dem Sanierungswege ein solch erhebliches Stück fortgeschritten, daß der hierdurch gewonnene Vorteil die zahllosen Härten und Nachteile von einem höheren Gesichtspunkte aus erträglich zu machen vermag?

Wie die Antwort auf diese Problemstellung auch immer lauten möge, so wird es jetzt möglich sein, im Zusammenhang festzustellen, was die Personalabbauverordnungen — dem Wortlaut unserer Aufgabe nach — für unser Recht bedeuten. Gesetze haben ihre Schwächen, ihre Ungerechtigkeiten und offenbaren Nachteile. Wir werden keines ausnehmen können. Es kommt nur auf das Maß an. Und hierbei, wie der Gedankengang unseres Themas aufweist, nicht so sehr auf Opfer und Schäden die den Einzelnen treffen, als eben auf die mehr oder weniger großen Nachteile, die die Gesamtheit erleidet. Das gesetzte Recht ist ein Hauptbestandteil unserer Rechtsordnung; eine Flut von Gesetzen ist über uns hereingebrochen. Es ist nicht lange her, da mußten wir die traurige Wahrheit des Sprichtwortes erfahren: Corruptissima republica plurimae legis. Je kränker ein Staatswesen ist, umso größer wird die Zahl der Gesetze. —

Sie ist noch heute sehr groß. Es ist unmöglich, selbst für den Fachmann, sie alle im Zusammenhang eingehend zu prüfen. Umso dringender wird es, eines oder eine Gruppe, die für die Erscheinung der Zeit typisch sind und uns am nächsten liegen wie die Personalabbauverordnungen — herauszugreifen. An ihnen wollen wir den Wert der Gesetzgebung unserer Zeit messen; brauchbares anerkennen und zur Beibehaltung und Fortentwicklung empfehlen. Aber offenbare Irrwege wollen wir aufzeigen und vor ihnen warnen; nicht mit allgemeinen Worten, sondern wo

es angeht, mit fest gefügten Grundsätzen. Denn es ist nicht nur interessant, sondern eine ehrenvolle Aufgabe, den maßgebenden Einflüssen seiner Zeit und ihren Leistungen den Spiegel vorzuhalten, nicht aus Lust am Zerstören und auch nicht aus Ueberhebung, sondern von dem heißen Wunsche beseelt, daß diejenigen, die dazu in der Lage sind, erkannte Fehler vermeiden und ins Gegenteil verkehren möchten.

I.

Die Personalabbauverordnungen: Ihre Entstehungsgeschichte und ihr Inhalt.

1. Die Reichspersonalabbauverordnung.

a) Entstehung.

Als um die Juliwende 1923 der katastrophale Währungszusammenbruch Tatsache wurde, verlangten die Arbeitnehmer einschließlich der Beamten wertbeständige Bezahlung, um ihr Leben weiter fristen zu können. Die Regierung bewilligte diese Forderung auch für die Beamten in dem sogenannten Wertbeständigkeitsabkommen. Der dadurch momentan eintretende augenfällige Ruck in dem Realwert des Beamteneinkommens wurde naturgemäß von der Oeffentlichkeit stark beachtet, die überdies gerade damals durch die ersten Anzeichen der Beendigung der Inflationsperiode mit ihren mühelosen Verdienstmöglichkeiten und durch die Aussicht auf eine bereits beschlossene große Steuererhöhung stark verärgert war. In den maßgebenden Zeitungen Berlins und der Provinzen fand dieser stimmungsmäßige Ausdruck der Oeffentlichkeit seinen Niederschlag darin, daß die vierteljährlichen Vorauszahlungen des Beamtengehaltes als Inflationsgewinn auf Kosten eines dahinsterbenden Staates bezeichnet wurde. — —

Es ist an dieser Stelle unerläßlich, in Kürze zu zeigen, wie grundlegende Irrtümer eines Standes über die wirtschaftliche Lage des Anderen entstehen können und in ihrer Konsequenz zu völlig ungerechtfertigten, schwersten Schäden des letzteren führen: scheinbar zugunsten des ersteren, in Wahrheit aber nur zu seinem teilweisen völligen Ruin. Es ist dies der Kampf nicht so sehr der Arbeiter, als vielmehr der Privatwirtschaft kleineren und mittleren Ranges gegen die Vierteljahrsgehälter der Beamten. Wir erinnern uns der mißlichen Lage, in die ein Teil des Gewerbes vor allem der Detailhandel damals geraten war. Bei den zuletzt

stündlich schwankenden Preisen war die gesunde Kalkulationsmöglichkeit vernichtet, die Wiederbeschaffung äußerst erschwert, während die Substanz des Betriebes dem allmählichen und immer schnelleren Schwinden anheimgefallen zu sein schien. Der Großhandel, der die Fäden fest in der Hand hielt, und dem die valutarischen Informationen viel leichter und auf eine weit längere Zeit hin zugänglich waren, als dem Kleinhandel, blieb vor diesen Uebelständen verschont. Um die Augen der Oeffentlichkeit von seiner offensichtlich weitaus günstigeren Lage abzulenken, richtete er — wie bereits erwähnt — in seinen Zeitungen, die zum großen Teil der Börse nahe standen, in besagter Weise die heftigsten Angriffe auf die Vierteljahresgehälter der Beamten und wälzte damit die allgemeine Aufmerksamkeit von sich auf einen anderen Stand ab.

Die Reibungsflächen zwischen Beamtentum und Gewerbetreibenden sind von jeher und von Natur aus sehr große gewesen. Hierzu kam damals die erhöhte Steuervorauszahlung und die Rhein-Ruhrabgabe, von der die Beamten befreit waren, und unter der, wie wir aus eigener Anschauung wissen, gerade die kleineren Betriebe in nicht unbedeutendem Umfange aufs schwerste zu leiden hatten.

So fiel fast alles, was nicht dem Beamtenstande angehörte, der Parole jener Presserichtung zu. Der stets beamtenfeindliche Sozialismus tat das Seinige, um auch die Erbitterung der Arbeiter und Angestellten aufs höchste zu steigern. Es gab damals eine Anzahl von Tageszeitungen, und darunter leider sonst recht besonnene und maßvolle, die ihren Lesern in periodischen Abständen zweier oder mehrerer Tage als Hauptbetrachtung einen Hetzartikel gegen das Beamtentum im allgemeinen und die Vierteljahreszahlungen im besonderen vorsetzte. Der Kampf war im vollen Gange.

Daß es sich in Wirklichkeit ganz anders verhielt, wurde von den meisten übersehen. Die Auszahlung der Vierteljahresgehälter bildete für die Beamten seit langer Zeit die einzige Möglichkeit, die im Laufe der Kriegs- und Nachkriegsjahre im Haushalt entstandenen Lücken durch die notwendigsten Anschaffungen wenigstens zu einem Teil wieder aufzufüllen, — ein Erfordernis, das bei dem größten Teile der Gewerbetreibenden nicht vorlag, weil sie durch die unverhältnismäßigen Gewinne teils ihr Lager

zu vergrößern, teils nicht zu entwertende Sachgüter zu erwerben in der Lage gewesen waren. Wollte man nun den Beamten die Vierteljahresgehälter nehmen, so war man im Begriff, sie ihrer letzten Substanz zu berauben. Man überlegte nicht, ob sich dies nicht einmal rächen könnte, was sehr bald geschehen sollte. Als die Stabilisierung kam, als erhöhter Umsatz aus einem scheinbar sicheren Wege zur Existenzvernichtung wieder zum einzigen Mittel kaufmännischen Bestehens wurde, da zeigte sich das Unheil, was man heraufbeschworen hatte: Die Beamtenschaft, das eigentliche Gros der Konsumenten, war total verarmt und jeglicher Kaufkraft bar. An dieser Tatsache sind damals zahlreiche Gewerbetreibende gescheitert. Und wir mußten nun das eigenartige Schauspiel erleben, daß gerade die Kreise, die vordem mit größter Heftigkeit den „Abbau" der Vierteljahresgehälter gefordert hatten, sich jetzt fast krampfhaft für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Beamten einsetzen als es zu spät war. —

Diese Erscheinungen sind nichts mehr, nichts weniger, als eines der typischen Beispiele dafür, mit welcher Voreiligkeit und Unbesonnenheit man gelegentlich in weitesten Volkskreisen geneigt ist, nicht nur die staats-, sondern auch die wirtschaftspolitische Bedeutung des Beamtentums zu ureigenstem Schaden zu unterschätzen. —

Einstweilen jedoch blieb es dabei. Die Reichsregierung, vor allem der damalige Reichsfinanzminister Dr. Hilferding, schien auf diese beamtenfeindliche Stimmung im Volk und in der Presse nur gewartet zu haben. Bei den am 5. September im Reichsfinanzministerium mit den Spitzenorganisationen der Beamtenschaft geflogenen Verhandlungen wurde der Entschluß der Regierung, die vierteljährliche Gehaltszahlung einzustellen, damit begründet, daß dieses Vorrecht der Beamtenschaft gegenüber den Arbeitern und Angestellten sich nicht mehr länger aufrecht erhalten lasse. Nachdem ein Versuch des Reichsfinanzministeriums, die Wegnahme der vierteljährlichen Zahlungen im Verordnungswege zu erreichen, an dem Widerstande Bayerns scheiterte, das sich bereits hier für die Einhaltung der verfassungsmäßigen Sicherungen der Beamtenrechte offen aussprach, hielt Reichskanzler

Dr. Stresemann in Stuttgart eine Rede, daß die Interessen des Staates denen des Beamtentums vorangingen, und daß demgemäß die Staatsmaßnahmen über die wohlerworbenen Rechte der Beamten hinwegschreiten müßten. Bereits am 6. September war ein Teil der Presse in der Lage, einen vollständig fertigen Entwurf über ein Beamtenabbaugesetz des Reiches veröffentlichen zu können. Am 9. September 1923 gab die „Telegrafenunion" eine amtliche Regierungserklärung bekannt, welche die erwähnte Veröffentlichung nicht unwidersprochen lassen wollte, aber doch die Wendung gebrauchte: „— — falls die Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes beschlossen werden sollte....." usw. Wie wenig diese Ableugnung sachliche Richtigkeit behalten sollte, ergibt sich daraus, daß sich die spätere Verordnung nur durch eine Reihe von Verschärfungen von dem damaligen Gesetzentwurf unterscheidet. —

Im Reichstag begannen indessen die Erwägungen, wie man sich zum Beamtenabbau verhalten solle. Sie wurden höchst unsicher, zögernd und lässig geführt. Es hat den Anschein, als ob den Parteien die Befassung mit dieser Angelegenheit höchst unbequem war. Man scheute sich offenbar, die allgemeine Verantwortung für den Beamtenabbau mit zu übernehmen, da man im Hinblick auf die nicht allzu fernen nächsten Wahlen es mit der Beamtenschaft zu verderben fürchtete. Es kann als sicher gelten, daß dieser Umstand für das Zustandekommen des Ermächtigungsgesetzes in entscheidender Weise mitwirkte. (Vergl. Staegmeyr-Hendinger, Die Bayerischen Personalabbauverordnungen, S. 2, 3). Am 13. Oktober 1923 wurde das Ermächtigungsgesetz unterzeichnet und trat gemäß seinem § 2 am 15. Oktober 1923 in Kraft. Die Reichsregierung wurde dadurch ermächtigt, „die Maßnahmen zu treffen, welche sie auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet für erforderlich und dringend erachtet. Dabei kann von den Grundrechten der Verfassung abgewichen werden". (§ 1, Abs. 1 des Ermächtigungsgesetzes — Reichsgesetzbl. 1923 S. 143.)

Auf Grund dieses (1.) Ermächtigungsgesetzes wurde die Reichs-Personalabbauverordnung am 27. Oktober 1923 (Reichsgesetzblatt Nr. 108 vom 30. Oktober 1923 S. 999 ff. — hier bezeichnet als RPAV.) erlassen. —

b) Inhalt.

Der Inhalt der RPAV. ist so außerordentlich mannigfaltig, daß es sich empfiehlt, von einer Systematik gänzlich abzusehen.

Im Artikel I werden zunächst mehrfache Aenderungen des Reichsbeamtengesetzes durchgeführt, die durch Verschlechterung des Beamtenrechts eine Verringerung der Abbaulasten zugunsten des Reichsfiskus herbeiführen wollen. Weitere Bestimmungen hierzu treffen die Artikel 2 bis 6, in denen aber auch Vergünstigungen für den Fall freiwilligen Ausscheidens zugesichert werden. Artikel 7 betrifft die Einstellungssperre, Artikel 9 Aenderungen des Besoldungsgesetzes, Artikel 10 Kürzung der Versorgungsbezüge bei Privateinkommen, Artikel 13 Annahme von Nebenämtern und Nebenbeschäftigungen, Artikel 14 verheiratete weibliche Beamte, Artikel 15 schreibt grundsätzlich die Entlassung aller Angestellten vor.

Besondere Gebiete behandeln Artikel 11 (Aenderungen des Besoldungsgesetzes), Artikel 12 (Aenderung der Gesetze betreffend Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit), Artikel 16 (Aenderung der Demobilmachungsverordnungen) und des Betriebsrätegesetzes), Artikel 17 betrifft besondere Vorschriften für die Beamten und Angestellten der Versicherungsträger, Artikel 19 und 20 für die Beamten des Reichstages und der Reichsbank, Artikel 21 endlich trifft Aenderungen im Versorgungs- und Fürsorgewesen. Die Schlußbestimmungen (Geltungsdauer und Uebergangsvorschriften) enthält Artikel 22, während Artikel 23 den Erlaß von Ausführungsbestimmungen der Reichsregierung überträgt. — Das eigentliche Kernstück der RPAV., nämlich die haushaltsrechtliche Auswirkung für das Reich, enthält Artikel 8, an den sich inhaltlich Artikel 18 mit der Ausdehnung auf die Länder und Gemeinden anschließt.

Im § 1 des Artikels 8 wird zunächst bestimmt, daß von der Gesamtzahl der am 1. Oktober 1923 im Dienste befindlichen **planmäßigen** und außerplanmäßigen sowie im Vorbereitungsdienst befindlichen Reichsbeamten mindestens 25 % auszuscheiden haben, und zwar je 5 vom Hundert vor dem 1. Februar, vor dem 1. März und vor dem 1. April 1924.

Den Zeitpunkt des weiteren Abbaues über 15 % hinaus bestimmt die Reichsregierung. Von dieser Ermächtigung hat sie unterm 19. März 1924 dahin Gebrauch gemacht, daß bereits bis Ende März 1924 der Stand vom 1. Oktober 1923 um mindestens 20 vom Hundert zu vermindern ist.

Die Verteilung der Zahlen der ausscheidenden Beamten auf die einzelnen Verwaltungen nimmt die oberste Reichsbehörde vor. (Artikel 8, § 1 Abs. 2 PAV.) Auf die Zahl der auszuscheidenden Beamten sind u. a. vor allem die zu entlassenden Angestellten anzurechnen. (Artikel 8 § 1 Abs. 3 RPAV). —

Während das Reich diese grundlegenden Bestimmungen für seine eigenen Beamten (die Reichsbeamten) in eigener Zuständigkeit erlassen konnte, bedurfte es nach der juristischen Konstruktion der Weimarer Verfassung der Einschiebung der Länder, um das gleiche Abbauresultat bei deren Beamten und jenen der Selbstverwaltungskörper zu erreichen. Demgemäß enthält Artikel 18 RPAV. für die Länder die Berechtigung und Verpflichtung, für die Landesbeamten, sowie für die Beamten der Gemeinden (Gemeindeverbände) eine den allgemeinen Grundsätzen der Artikel 1 — 9 und 15 RPAV. entsprechende Regelung zu treffen und dem Artikel 10 RPAV (Pensionskürzungsbestimmungen) entsprechende gesetzliche Vorschriften bis zum 1. Januar 1924 zu erlassen. Die Länderregierungen werden ferner ermächtigt, diese Regelung im Wege der Verordnung zu treffen, (Artikel 18 Abs. 3) während in den Absätzen 4 — 6 dieses Artikels Ueberwachungs- und Zwangsmaßnahmen des Reiches zur Durchführung dieser Vorschriften getroffen werden.

Unmittelbare Eingriffe auch in das Recht der Beamten der Länder und Gemeinden enthalten dagegen Artikel 13 (Verpflichtung zur Annahme von Nebenämtern und Nebenbeschäftigungen) und Artikel 14 (Dienstverhältnis der verheirateten weiblichen Beamten und Lehrer).

c) Abänderung.

Es war vorauszusehen, daß die Beamtenabbauverordnung den leidenschaftlichsten Widerstand der Beamtenschaft als des eigentlichen Objektes der ganzen Verordnung finden würde. Zunächst

vermochte aber die Beamtenschaft infolge der oben erwähnten vorangegangenen systematischen Pressebearbeitung der Oeffentlichkeit nicht durchzudringen. Ihre Spitzenorganisationen wurden formell „gehört", worauf die Reichsregierung verlautbaren ließ, in wesentlichen Punkten sei eine Einigung erzielt worden, während die Spitzenorganisationen sofort das Gegenteil erklärten. Von seiten fast aller politischen Parteien wurde hierauf allmählich gegen die Personalabbauverordnung theoretisch Stellung genommen oder auch Anträge auf Aufhebung der RPAV. im Ganzen oder in einzelnen Punkten eingebracht. In einem Ausschuß des Reichstages wurden diese Anträge, die sehr grundlegend aufgemacht waren, in vergleichsweise recht dürftige Einzelvorschläge abgeschwächt, die nicht geeignet waren, wirksame Abhilfe zu schaffen. Als das einzige wesentliche Ergebnis der Reichstagsverhandlungen ist festzustellen, daß die Reichsregierung sich zu einer Abänderung der RPAV. im Wege des Erlasses einer erneuten Verordnung vom 28. 1. 1924 entschloß. Diese Abänderung erfolgte auf Grund des (2.) Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dezember 1923 (Reichsgesetzbl. Nr. 1179) und wurde im Reichsgesetzblatt Nr. 6 vom 31. 1. 1924 S. 39 veröffentlicht. —

Sachlich enthält die Verordnung vom 28. 1 1924 Aenderungen von 8 Artikeln der RPAV., die im allgemeinen Abmilderungen des Personalabbaues bedeuten. Besonders beachtenswert sind die Aenderungen des Artikels 3 hinsichtlich der Auswahl und Reihenfolge der abzubauenden Beamten, Neueinführung der Anhörungspflicht des abzubauenden Beamten vor seiner Entlassung, ferner die Erhöhung der drei ersten Ansätze der Abfindungssummen des Artikels 5, die Abmilderung der Pensionskürzungsbestimmungen des Artikels 10, Abmilderung des Artikels 14 hinsichtlich der Entlassung der verheirateten weiblichen Beamten (widerrufliche Gewährung von Ruhegehalt und Hinterbliebenenfürsorge), endlich die zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer des Artikels 14 (Entlassung verheirateter weiblicher Beamter) bis zum 31. 3. 1935 und des Artikels 1 Nr. I (Wegfall bisher bestehender Sicherungen bei Versetzung) bis zum 31. 3. 1927. —

Diese Verordnung trat rückwirkend auf den 1. Januar 1924 in Kraft; die bis zu ihrer Verkündung ausgesprochenen Ver-

setzungen in den einstweiligen oder dauernden Ruhestand, ferner die Entlassungen von Beamten und Angestellten blieben jedoch wirksam, so daß für die wesentlichsten und einschneidendsten Maßnahmen der RPAV. die der Verordnung vom 28. Januar 1924 beigelegte Rückwirkung praktisch unwirksam blieb. —

Im Ergebnis wirkten die wichtigsten Bestimmungen über den Personalabbau unverändert fort.

d) Ausführungsbestimmungen.

1. Artikel 23 RPAV. vom 27. Oktober 1923 gab der Reichsregierung die Vollmacht, zu dieser Verordnung Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Von dieser Vollmacht Gebrauch machend, erließ die Regierung am 27. 2. 1924 eine Verordnung, die als „Ausführungsbestimmungen I" zur Personalabbauverordnung im Reichsgesetzblatt Nr. 11 vom 27. 2. 1924 S. 54 ff. abgedruckt ist und als deren Tendenz im allgemeinen gelten kann, daß die Regierung sich bemühte, weitere unnötige bei der praktischen Durchführung des Abbaues eingetretene Härten zu vermeiden oder bereits eingetretene Schädigungen des Staatsansehens in Zukunft abzustellen. Zu diesem letzten Punkt die nötigen Erläuterungen zu geben, bleibt einem späteren Teil unserer Arbeit vorbehalten.

2. Am 27. Februar 1924 erließ die Reichsregierung weitere Ausführungsbestimmungen (II) auf der gleichen Rechtsgrundlage des Artikels 23 der RPAV. Ihr Inhalt ist jedoch lediglich eine sehr eingehende Ausführung zum Artikel 10 (Pensionskürzung) und zum Artikel 21 (Aenderungen im Versorgungs- und Fürsorgewesen).

3. Endlich erließ die Reichsregierung unterm 1. 4. 1924 nochmals Ausführungsbestimmungen (abgedruckt im Reichsgesetzblatt Nr. 20 vom 2. 4. 1924 S. 93), deren Inhalt zweifellos eine Erweiterung der RPAV. darstellt. Bei diesen Ausführungsbestimmungen III, zu denen der Reichsfinanzminister in Uebereinstimmung mit dem Reichsverkehrsminister und dem Reichspostminister unterm 26. 5. 1924 eingehende Richtlinien aufgestellt hat, handelt es sich um folgendes:

Wie bereits erwähnt, sah die RPAV. ursprünglich als Rechts-

sicherung für das Verfahren zwingend vor, daß lediglich vor der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand den Beamten Gelegenheit zur Aeußerung zu geben ist, während bei der Auswahl der in den einstweiligen Ruhestand zu versetzenden Beamten die Beamtenvertretung nur auf Antrag zu „hören" war (Artikel 3 § 5 und 2). Durch die Abänderungsverordnung vom 28. 1. 1924 Artikel 1 Nr. 5 wurde bestimmt, daß auch vor der Entlassung den Beamten Gelegenheit zur Aeußerung zu geben ist. Damit war der in der ursprünglichen RPAV. nur ganz roh vorhandene Ansatz zur Schaffung von Verfahrensvorschriften, die ein Mindestmaß an Sicherungen für die abzubauenden Beamten enthielten, verstärkt. Die Tatsache aber, daß die Beachtung des Artikels 3 § 4 RPAV., der jede Berücksichtigung eines politischen, gewerkschaftlichen oder konfessionellen Moments bei der Auswahl der in den Ruhestand zu versetzenden Beamten verbot, durch keinerlei wirkliche Garantien, die über die Anhörung des Betroffenen oder der Beamtenvertretung hinausgingen, gewährleistet war, mußte vor allem zu Einwendungen Anlaß geben. Da auch die politischen Parteien solche Klagen infolge Schädigungen ihrer Mitglieder allmählich für berechtigt zu halten anfingen, wurde gerade in diesem Punkte von verschiedenen Parteien eine Ergänzung der RPAV. angestrebt.

Die Reichsregierung verhielt sich zunächst ablehnend. Erst als die Preußische Verordnung zur Verminderung der Personalausgaben der öffentlichen Verwaltung vom. 8. 2. 1924 (Preußische Gesetzsammlung Nr. 11 vom 11. 2. 24 S. 73) in den §§ 23 bis 29 für die preußischen Landesbeamten und im § 49 für die preußischen Kommunalbeamten ebenso das sächsische Personalabbaugesetz vom 29. Januar 1924 (Sächsisches Gesetzblatt Nr. 5) vom 29. 1. 1924 S. 43) im § 13 für die Landesbeamten und im § 34 Abs. 2 und 3 für die Kommunalbeamten die Zulässigkeit eines Einspruches im Falle der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bei einer gesetzlich neu geschaffenen Schiedsstelle vorsah, war ein Einlenken der Reichsregierung notwendigerweise gegeben. Bei den der Auflösung des Reichstages vorangehenden Debatten wurde diese Frage neuerdings mehrfach berührt, worauf die Reichsregierung nunmehr Sicherungen für künftige willkürliche Abbaufälle zusagte.

Die Ausführungsbestimmungen III haben demgemäß einen Einspruch wegen Verletzung des Artikel 3 § 4 RPAV. für zulässig erklärt; ein Verstoß gegen die Grundsätze des Artikel 3 §§ 2 und 3 kann dabei insoweit geltend gemacht werden, als damit die Verletzung des § 4 des Artikels 3 RPAV. begründet wird. Gibt die zuständige Behörde dem Einspruch nicht statt, so kann der Einspruch nur von der obersten Reichsbehörde zurückgewiesen werden. (Ausführungsbestimmungen 3 Nr. 5). Will sie dies tun, so hat sie vor der Entscheidung einen Ausschuß zu hören, von dessen Gutachten die oberste Reichsbehörde nur abweichen darf, wenn die Reichsregierung es billigt. (Nr. 7 am angegebenen Orte).

Die Ausführungsbestimmungen 3 haben schließlich noch rückwirkende Kraft auf alle entlassenen oder auf Grund des Artikels 3 RPAV. in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten erhalten. (Nr. 8). —

e) Weitere Entwicklung der Reichsabbaugesetzgebung.

Nachdem der Personalabbau gemäß den Bestimmungen der Verordnung durchgeführt, und im Eingang der 2. Hälfte des Jahres 1924 bis zu einem gewissen Abschluß gelangt war, glaubte die Reichsregierung nach ihrer eigenen Aussage zur Wahrung der Interessen des Berufsbeamtentums zu den grundlegenden Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes zurückkehren zu können und zu müssen. In dieser Erwägung ließ sie unterm 2. August 1924 dem Reichstag den Entwurf eines Gesetzes über eine 2. Aenderung der Personalabbauverordnung zugehen, der nach seiner ausdrücklich hervorgehobenen Tendenz eine mildere Regelung des Personalabbaus und demgemäß eine Abänderung oder Ergänzung gewisser Vorschriften der Verordnung bezweckte.

Da es nicht möglich war, diese Vorlage im alten Reichstage zu verabschieden, sah sich die Reichsregierung mit Beschluß vom 6. November 1924 veranlaßt, die in dem Gesetzentwurfe vorgesehenen Aenderungen im Verwaltungswege durchzuführen, soweit dies gemäß den bestehenden Gesetzen zulässig war. Den Kern dieses Entschlusses bildete die Bestimmung, daß vom 1. Januar 1925 ab der Artikel 3 der Personalabbauverordnung (Versetzung von Reichsbeamten in den einstweiligen Ruhestand) nur

noch in solchen Reichsverwaltungen anzuwenden sein sollte, in denen „auf Grund eines ausdrücklichen Beschlusses der Reichsregierung ein weiterer Personalabbau wegen besonderer Gründe ausnahmsweise noch für erforderlich erachtet würde".

Inzwischen rückte die Zeit vor, das Ende des Jahres 1924 kam heran, das von der Reichsregierung für notwendig gehaltene Maß des Personalabbaues mußte als im wesentlichen erreicht angesehen werden. Ein weiterer Personalabbau erschien künftig nur noch bei den Reichsverwaltungen erforderlich, die ihren Personalkörper wegen der zu bewältigenden in absehbarer Zeit aber wegfallenden Arbeiten vor dem 1. Januar 1925 nicht in dem gebotenen Umfange hatten vermindern können. Jetzt glaubte die Regierung in der Abmilderung der durch den Abbau entstandenen Härten noch einen Schritt weiter gehen zu können, indem sie die Entscheidung der Frage, in welchen Verwaltungen ein weiterer Abbau nach den Vorschriften des Artikels 3 und des Artikels 15 § 1 RPAV. (Entlassung von Angestellten) zu erfolgen habe, der regelrechten Gesetzgebung übertrug. In dieser Maßgabe unterbreitete der Reichsfinanzminister gegen Ende März 1925 dem Reichstag den neuerlichen Entwurf eines Gesetzes über eine zweite Aenderung der Personalabbauverordnung.

Auch hierin wurden also die im Artikel 3, Artikel 4 und Artikel 15 § 1 der Verordnung verankerte Abbauvorschriften nicht aufgehoben, sondern es wird im Artikel 1 des Entwurfs lediglich ihre „Anwendung" für die Zeit nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes auf den Fall beschränkt, „wenn durch ein besonderes Gesetz Reichsverwaltungen ganz oder teilweise zu Abbauverwaltungen erklärt werden". Im Artikel 6 Absatz 5 des Entwurfes tritt der Charakter dieser Beschränkung in die Erscheinung, wenn es dort heißt: Artikel 1 und 3 dieses Gesetzes treten am 31. März 1926 außer Kraft, dieser Zeitpunkt kann durch Gesetz hinausgeschoben werden. —

Was an diesem ganzen Entwicklungsgang außerordentlich augenfällig wird, ist der Umstand, mit welcher Zähigkeit die Reichsregierung trotz aller zur Schau getragenen Aufhebungs- und Abmilderungsabsichten an dem durch die ursprüngliche RPAV. einmal geschaffenen Rechtszustande in den Hauptpunkten festhält. Nicht ohne Interesse sind auch die mannigfachen Be-

gründungen, mit denen sie nach einander ihren Standpunkt verteidigt. So findet sich in der Begründung der letzten Vorlage der bemerkenswerte Satz, über den weiter unten noch einiges zu sagen sein wird: „Die Abbauartikel schon jetzt gänzlich aufzuheben, ist nach Auffassung der Reichsregierung nicht möglich, weil tatsächlich noch Reichsverwaltungen vorhanden sind, deren Personalbestand vermindert werden kann, sobald eine Geschäftsvereinfachung und Geschäftsentlastung eingetreten ist." —

Im Gegensatz zur Reichsregierung befindet sich naturgemäß die gesamte deutsche Beamtenschaft, die in einer Eingabe an die Fraktionen des Reichstages vom 21. 1. 1925 ihre Wünsche in der grundsätzlichen Forderung der Wiederherstellung des status quo ante in all den Fällen, in denen eine Verschlechterung des Rechtszustandes in irgend einer Form eingetreten sei, zusammengefaßt hat. —

Die endgültige Entscheidung liegt nunmehr bei den Vertretern des Volkes. —

2. Die Personalabbauverordnungen der Länder.

a) Preußen.

Wie bereits erwähnt, berechtigte und verpflichtete Artikel 18 der Reichspersonalabbauverordnung die Länder, bei ihren Landesbeamten, sowie bei den Beamten der Gemeinden einen den allgemeinen Grundsätzen einzelner Artikel der RPAV. entsprechenden Abbau im Verordnungswege durchzuführen, um auf diesem Wege den Mangel der unmittelbaren Zuständigkeit des Reiches in den Angelegenheiten der Beamten der Länder zu heilen. Wenn die entsprechenden Bestimmungen im Wege der Verordnung ergehen sollten, so ist die Frage offen gelassen, welcher Art von Verordnungen die Länder sich bedienen sollten, und zwar meines Erachtens mit Absicht. Die Reichsregierung ging offensichtlich von dem Gesichtspunkt aus, daß die Ermächtigung, die sie vom Parlament erhalten hatte, ihrerseits auch sämtliche Maßnahmen der Länder in der gleichen Materie zu decken imstande wäre. Indessen kann es als sicher gelten, daß sie sich bewußt war, auf welche Zweifel diese Auffassung stoßen könnte; die Frage anschneiden hieß sie schon fast verneinen. Der Natur der Sache nach stand den Absichten der Reichsregierung nichts

mehr im Wege als staats- und verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen. Jegliche Bedenken gegen das gesetzgeberische Entstehen der Abbauverordnungen mußten, von welcher Seite sie immer kommen mochten, die Schnelligkeit des Verfahrens, die allgemein als das erste Gebot der Stunde galt, aufhalten und zudem die Stoßkraft der Gesetze selbst erheblich abschwächen. So schien es am ratsamsten, von vorn herein die absolute Bedenkenlosigkeit des Vorgehens gleichsam zu konstituieren. Es kann nicht geleugnet werden, daß dieses Ziel auf die geschickteste Art, nämlich durch das fast selbstverständliche Uebersehen jeder Schwierigkeit, das in den bloßen Worten „im Wege der Verordnung" zum Ausdruck kommt, erstrebt worden ist. Man kann es ein Glück nennen, daß es dennoch nicht ganz erreicht wurde.

Zunächst nämlich ging Preußen einen anderen Weg, indem es seine „Verordnung zur Verminderung der Personalausgaben der öffentlichen Verwaltung" vom 8. 2. 1924 (PR.PAV.) auf Artikel 55 der Preußischen Landesverfassung stützte, also die Form der verfassungsmäßigen Notverordnung wählte. Inhaltlich jedoch unterscheidet sich die Abbauverordnung Preußens von der des Reiches nur insoweit wesentlich, als hier jeder den Beamten gewährte Schutz des Einspruchs gegen ihre Entlassung, von dem wir oben schon berichteten, bereits Bestandteil des Gesetzes ist, während das Reich diese Bestimmung erst in den Ausführungsbestimmungen III vom 1. 4. 1924, also rund einen Monat später, in den Komplex seines Abbausystems aufnahm.

Neues bringt die PRPAV. in seinen Paragraphen 52 — 54 (Abbau bei Kommunalverwaltungen) und in den §§ 55 bis 74 (das öffentliche Bildungswesen). Ersterer richtet sich im allgemeinen nach den Vorschriften über den Abbau von Landesverwaltungen, mit dem Unterschied, daß er sich im Gegensatz zu dem des Reiches auch auf Wahlbeamte bezieht. Bei letzteren dagegen soll die Personalverminderung in erster Linie durch organisatorische Maßnahmen erfolgen, während Vorschriften, bis zu welchen Zeitpunkten und welche Hundertsätze der Gesamtzahl abzubauen sind, hier nicht gegeben werden. Die Wahrung des Bildungs- und Kulturstandes soll als oberste Maxime gelten.

Somit schloß sich Preußen im Prinzip fast lückenlos der Reichsgesetzgebung an.

b) Sachsen.

Die Durchführung des Personalabbaus in Sachsen weicht von der des Reiches insoweit ab, als die sächsische Regierung sich mit einem Abbau von 15 % begnügte, und dementsprechend amtlich erklären ließ, daß sein Beamtenabbau mit 15 % Personalabbau beendet sei. Es ist außerordentlich bemerkenswert, daß das Reich gegen diese amtliche Bekanntmachung keinerlei Einwendungen erhoben hat und nach den bisherigen Informationen auch keine weiteren Ansprüche an Sachsen zu stellen gedenkt.

c) Bayern.

aa) Die Verhandlungen im Reichsrat.

Wenn, wie wir oben andeuteten, das sehr verständliche Bestreben der Reichsregierung, den gesamten Personalabbau möglichst schnell geräusch- und widerstandslos unter Dach und Fach zu bringen, nicht restlos gelungen ist, so ist der Grund hierfür in der Haltung Bayerns zu finden. Dieses Land bekam zuerst dadurch Veranlassung, zu der RPAV. und den für die deutschen Länder sich aus dem Artikel 18 ergebenden Konsequenzen Stellung zu nehmen, daß auf Grund des (1.) Ermächtigungsgesetzes die RPAV. dem Reichsrat zur Kenntnis zu bringen war. Hierbei nahm nach dem Bericht der „Bayerischen Staatszeitung" vom 16. November 1923 Nr. 266 der bayerische Gesandte Dr. von Preger für die bayerische Regierung folgenden Standpunkt ein. (Vergl. Staegmeyr — Hendinger a. a. O. S. 11—12):

Die bayerische Regierung sei zu der Ueberzeugung gelangt, daß die Verordnung über den Personalabbau auf Grund des Ermächtigungsgesetzes eine Bindung der Länder nicht zu schaffen vermöge. Die Länder könnten nicht im Sinne des Artikels 18 der RPAV. verpflichtet werden, weil es sich nicht um Grundsätze des Beamtenrechts, sondern um eine Menge Einzelvorschriften handele und hier eine Zuständigkeit des Reiches gegenüber den Ländern nicht gegeben sei. Sachlich teile die bayerische Regierung durchaus den Standpunkt, daß ein Personalabbau notwendig sei, sie müsse jedoch feststellen, daß von den Ländern im Ergebnis ein stärkerer Abbau gefordert werde, als

das Reich selbst für sein Verbreitungsgebiet vorzunehmen gedenke. Es solle ein gleicher Abbauprozentsatz zu Grunde gelegt werden, während die Reichsverwaltung viel stärker als die Länder — ohne zwingende sachliche Gründe — ihren Personalstand vermehrt habe. Die bayerische Regierung behalte sich vor, den Personalabbau nach den Bedürfnissen ihres Landes durchzuführen. Sie sei bereit zu prüfen, in welchem Umfange der Personalabbau in Bayern möglich sei und werde sich mit der Reichsregierung über die Maßnahmen ins Benehmen setzen. —

Diese Erklärung Bayerns wurde auf Antrag des preußischen Vertreters unter Zustimmung von Pregers einem Ausschuß überwiesen. —

Am 13. Dezember 1923 beschäftigte sich der Reichsrat in seiner Vollsitzung mit dem Bericht des Ausschusses über die Erklärung Bayerns zur RPAV. Es wurde sodann beschlossen:

„1. Der Reichsrat hält es für dringend geboten, den Beamtenapparat in den Ländern und Gemeinden in größtmöglichem Maße zu verringern.

2. Der Auffassung der Bayerischen Regierung, daß der Artikel 18 der Personalabbauverordnung eine Bindung der Länder nicht zu schaffen vermöge, kann nicht beigetreten werden. Die Abbauverordnung enthält Bestimmungen, die ordnungsmäßig getroffen sind. Soweit dies der Fall ist, sind die Länder verpflichtet, eine entsprechende Regelung zu treffen.

3. Im übrigen ist der Reichsrat in Uebereinstimmung mit der Reichsregierung der Ansicht, daß die Abbauverordnungen nicht schematisch für Länder und Gemeinden angewendet werden können".

Der bayerische Gesandte Dr. von Preger erklärte daraufhin, die bayerische Regierung könne von ihrem Standpunkt, daß die Abbauverordnung der Reichsverfassung widerspreche, nicht abgehen. Bayern müsse vorbehalten bleiben, evtl. den Staatsgerichtshof anzurufen. —

Die Art und Weise, wie die dem Reich in Aussicht gestellte bayerische Abbaugesetzgebung schließlich zu Stande kam, gehört von den Vorgängen, die wir in unserem Thema kritisch zu würdigen haben, zu den interessantesten. Wir gehen deshalb auf dieses Kapitel ausführlicher ein. —

bb) Der bayerische Ermächtigungsgesetzentwurf.

Ihrer oben angegebenen Absicht entsprechend, den Personalabbau nach den Bedürfnissen ihres Landes durchzuführen, legte die bayerische Regierung am 16. Dezember 1923 dem Landtage den Entwurf eines 2 Artikel umfassenden bayerischen Ermächtigungsgesetzes vor, das einer Vorberatung in einem Ausschuß unterzogen wurde. Nach Artikel 1 Abs. 1 sollte die bayerische Regierung ermächtigt werden, wie die Reichsregierung auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete, aber darüber hinaus auch bezüglich der Einrichtung und Gliederung der Behörden, Stellen und Anstalten der Gemeinden und Gemeindeverbände, diejenigen Maßnahmen zu treffen, die sie für erforderlich und dringend erachtet. Dieser Zusatz zu dem Muster des Reichsermächtigungsgesetzes sollte dem Entwurf des bayerischen Ermächtigungsgesetzes zum Verhängnis werden. Außer der Opposition der sozialistischen Linken trat auch der bisher zur Regierungskoalition gehörende bayrische Bauernbund (wohl hauptsächlich von Besorgnissen über Benachteiligung des flachen Landes für den Fall der angekündigten Verwaltungsvereinfachung und der Zusammenlegung von Gemeinden veranlaßt) aus der Regierung aus und gingen zur Gegenseite über. Damit war die durch den Artikel 1 Abs. 2 des Entwurfes für die Abweichung von den Bestimmungen der Verfassungsurkunde notwendige Mehrheit nicht mehr zu erreichen, so daß das Ermächtigungsgesetz im Landtage am 19. Dezember 1923 abgelehnt wurde.

Bemerkenswert bleibt jedoch eine Resolution des Abgeordneten Dr. Dirr, die, von den Regierungsparteien angenommen und vom Finanzminister Dr. Krausneck gebilligt, für die Auslegung der Absichten der bayerischen Regierung von Bedeutung ist. Die hierher gehörenden Punkte der Resolution lauten:

„1. Eine organische, von Fall zu Fall zu prüfende und die Interessen des flachen Landes wie der Städte gleichmäßig beachtende Gliederung und Vereinfachung der Staatsverwaltung auch von oben her durch Zusammenlegung der Ministerien, gleichzeitig eine Einschränkung des Uebermaßes der Geschäfte und des Schreibwerks durch Vereinfachung der Gesetze und der Gesetzgebung, besonders auch auf steuerlichem Gebiete ist erforderlich.

2. Beim Beamtenabbau sollen die Grundlagen des Berufsbeamtentums unter allen Umständen erhalten bleiben. In der Regel sollen Zwangspensionierungen unter 25 Jahren nicht vorgenommen werden. Eine Entlassung von unwiderruflichen Beamten kann nicht in Frage kommen. Eine Kürzung der Prozentsätze der Pensions- und Wartegeldbezüge darf nicht stattfinden.

3. Wo von der Reichsverfassung abgewichen wird, könnte es sich nur um Milderungen handeln!

4. Den Gemeinden, insbesondere den Städten bleibt die Durchführung des Abbaues im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung überlassen. Die Staatsregierung erläßt hierfür nur eine Rahmenverordnung und beschränkt sich auf das ihr zustehende Recht der Aufsicht und letzten Entscheidung." —

Nach Ablehnung des Ermächtigungsgesetzes wurden von seiten der Abgeordneten Dr. Held und Timm Anträge eingebracht, zum Antrag Dr. Held ein Zusatzantrag Dr. Dirr, der sich im wesentlichen mit dem vorstehenden Antrag deckte. Der Antrag Dr. Held hatte in seiner verbesserten Fassung folgenden Wortlaut:

„Die Staatsregierung wird ersucht, die zur möglichen Abgleichung des Haushalts des Staates und der öffentlichen Verbände erforderlichen Maßnahmen tunlichst rasch zu treffen. Der Landtag ist insbesondere damit einverstanden, daß die Staatsregierung Behörden oder Stellen ändert oder aufhebt, die Gliederung und die Verfassung der Gemeinden und Gemeindeverbände ändert oder wirtschaftliche Betriebe des Staates in Gesellschaftsformen überführt. Der Landtag ist damit einverstanden, daß die Staatsregierung zu diesem Zwecke von den Befugnissen des § 64 der Verfassungsurkunde und des Artikels 48 Abs. 4 der Reichsverfassung Gebrauch macht."

Die Beratung dieser Anträge sowie eines später hinzugekommenen Antrages Dr. Hilpert fand wiederum in einem Ausschuß statt. Bei diesen sehr eingehenden Debatten bestand Uebereinstimmung darüber, daß zu einem Teil der geplanten Maßnahme weder das Einverständnis des Landtages, noch die Anwendung der beiden angeführten Verfassungsbestimmungen nötig sei. Zu der Anwendung des § 64 Bayerische Verfassung und des Artikels 48 Reichsverfassung wurde von den verschiede-

nen Seiten betont, daß es von Bedeutung sei, daß lediglich ein Einverständnis des Landtages ausgesprochen werde, daß aber keineswegs mit „Genehmigung" verwechselt werden dürfe wie Berichterstatter Graf Pestalozza darlegte. Demgegenüber wurde von seiten des Mitberichterstatters Dr. Müller-Meiningen behauptet, der Antrag Dr. Held bedeute ein Ermächtigungsgesetz, das schon in seinem Wortlaut mit dem abgelehnten bayrischen Ermächtigungsgesetz fast übereinstimme. Dazu solle das Parlament seine Zustimmung geben in einer Form, die keine $^2/_3$-Mehrheit benötige. Da auch Finanzminister Dr. Krausneck dem Mitberichterstatter Dr. Müller darin Recht gab, daß man zweifeln könne, wie weit Artikel 48 und § 64 tragen könne, so wurde von verschiedenen Seiten die nachträgliche Anerkennung des Ermächtigungsgesetzes des Reiches als nötig bezeichnet. Doch wurde diese Anregung in den Anträgen nicht verwirklicht, vielmehr erklärten mehrere Redner, daß unter diesen Umständen die Frage der Rechtsgültigkeit einer im Sinne der Anträge zu erlassenden Verordnung bezüglich der wohl erworbenen Rechte der Beamten der Prüfung der Gerichte vorbehalten bleiben müsse. — Hiermit fanden die Ausschußberatungen ihr Ende.

cc) Die 1. Bayerische Personalabbauverordnung.

Am 31. Dezember 1923 erließ die Bayerische Regierung im GVBL. Nr. 39 S. 420 ihre 1. Verordnung zur Verminderung der Personalausgaben der öffentlichen Verwaltung. (PAV I). Diese Verordnung weicht inhaltlich von der RPAV. und der Pr. PAV. hauptsächlich darin ab, daß sie es vermeidet, einen bestimmten Prozentsatz anzugeben, um den der Beamtenapparat unter allen Umständen vermindert werden müßte. Sie sagt im § 1 Abschnitt I Teil A lediglich folgendes:

„Die Zahl der Beamten des Staates ist zu vermindern. Maß und Zeitpunkt der Verminderung bestimmt das Gesamtministerium." —

Die Eingangsformel zur Verordnung lautet entsprechend dem Antrag Dr. Held:

„Auf Grund des § 64 der Bayerischen Verfassungsurkunde, sowie im Hinblick auf die Reichspersonalabbauverordnung

vom 27. 10. 1923 (Reichsgesetzblatt S. 999) erläßt das Gesamtministerium folgende Verordnung.

Im übrigen kehrt die einschneidendste Bestimmung der RPAV., die ein unfreiwilliges Ausscheiden von unwiderruflichen Beamten vorsieht, auch in der bayerischen Verordnung ohne erhebliche Abweichungen wieder. —

dd) Die 2. Bayerische Personalabbauverordnung.

Die Verordnung vom 31. 12. 1923 war gemäß § 64 der bayerischen Verfassungsurkunde und Artikel 48 Abs. 4 der Reichsverfassung als Notverordnung erlassen worden. Beide Verfassungsbestimmungen decken jedoch nur solche Maßnahmen, die für eine vorübergehende Zeit getroffen werden. Nun ergab sich im Laufe der Durchführung der PAV. I. nach Auffassung der bayerischen Regierung die Notwendigkeit, ihr die Geltungsdauer auf längere Zeit hin zu verschaffen. Es empfahl sich daher, die Verordnung durch den Landtag als Gesetz erklären zu lassen. —

Demgemäß legte die bayerische Regierung am 2. Februar 1924 dem Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Aenderung beamtenrechtlicher Vorschriften und über die Einrichtung der Gerichte vor. Artikel 7 Ziffer 3 dieses Gesetzentwurfes lautete:

„Die Verordnung zur Verminderung der Personalausgaben der öffentlichen Verwaltung vom 31. Dezember 1923 (GVBL. S. 420) wird mit Rücksicht auf den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens als Gesetz erklärt.“ —

Der Landtag verwies auch diesen Gesetzentwurf an den Verfassungsausschuß, dessen Unterausschuß ihn in einer Reihe von Sitzungen beriet. Die Regierung änderte nachträglich den Entwurf in verschiedenen Punkten, um die Uebereinstimmung mit der ersten (inzwischen novellierten) Personalabbauverordnung herbeizuführen. Der Ausschuß vermochte jedoch wegen Auflösung des Landtages die Beratung nicht mehr zu Ende zu führen. Soweit die Beratungen den Entwurf erledigt hatten, sicherte auch die Regierung eine gewisse Berücksichtigung für den Fall zu, daß sie neuerdings die Materie im Verordnungswege regele. Der Landtag erledigte nur noch einen Bruchteil des Entwurfes als

„Gesetz über die Einrichtung der Gerichte und die Einführung einer Altersgrenze für Richter". Bezüglich des Restes gab der Mitberichterstatter in der Sitzung des Landtages vom 17. 3. 1924 bekannt, daß die Regierung eine Notverordnung erlassen wolle, da der Landtag nicht mehr in der Lage sei, den vollständigen Gesetzentwurf zu erledigen. Die Referenten hätten jedoch jede Verantwortung für die von der Regierung getroffenen Maßnahmen a priori abgelehnt. Auch das Finanzministerium habe unter anderem den Gesetzesweg darum für notwendig erachtet, weil begründete Zweifel aufgetaucht seien, ob der Weg der Notverordnung tragfähig sei. — Der Landtag selbst nahm zu diesen Ausführungen keine weitere Stellung.

Im Verfolg des bereits im Landtag angekündigten Planes erließ das Gesamtstaatsministerium zur Regelung der im Gesetz vom 29. 3. 1924 nicht behandelten Teile des Entwurfes unter dem gleichen Datum, eine Verordnung zur Aenderung beamtenrechtlicher Vorschriften (PAV. II GVBL. Nr. 13 vom 31. 3. 1924 S. 128), die sich hinsichtlich der Rechtsbegründung dadurch von der PAV. I unterscheidet, daß sie nunmehr neben den beiden Verfassungsvorschriften als dritte Stütze („auf Grund") die RPAV. anführt. Abgesehen von einigen Abmilderungen oder Abweichungen gegenüber der RPAV. zugunsten der bayerischen Beamten, die hauptsächlich vermögensrechtlicher Natur sind, unterscheidet sich auch diese Verordnung nicht irgendwie bemerkenswert von der RPAV. Die PAV. II selbst ist bis auf den heutigen Tag in Kraft. — — —

Somit bleibt als Endresultat aller in dem vorliegenden Teil I geschilderten Vorgänge die Tatsache bestehen, daß trotz aller Einwendungen, trotz aller Bedenken und Zweifel an ihre juristische Vertretbarkeit die Abbauverordnungen geltendes Recht geworden und entsprechend durchgeführt sind. Da wir uns jedoch die Aufgabe gestellt haben, diesen tatsächlichen Sieg des Staates auf seine äußere und innere Berechtigung zu prüfen und von dem Ergebnis aus das gesamte Rechtsleben unserer Zeit zu werten, so liegt es uns ob, die Meinungen derer, die sich gegen das Zustandekommen des heutigen Abbaurechtes vergebens gewehrt haben, im II. Teil unserer Arbeit erneut zu untersuchen.

II.

Die Rechtsgültigkeit der Personalabbauverordnungen.

a) Die formale oder die Rechtsgültigkeit im engeren Sinne.

1. Reichspersonalabbauverordnung.

Die Bedeutung des Ermächtigungsgesetzes vom 27. Oktober 1923 liegt verfassungsrechtlich darin, daß der ausübende Träger der legislativen Gewalt, das Parlament, der Reichsregierung als der staatlichen Executive die Delegation erteilt, in dem in dem delegierenden Gesetze selbst bezeichneten Umfange Rechtsnormen (Gesetz im materiellen Sinne) im Verordnungswege zu schaffen. Die Regierung ist also nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Ermächtigungsgesetzes lediglich der Beschränkung unterworfen, daß sie wohl von den „Grundrechten" der Reichsverfassung, nicht aber von deren übrigen Bestimmungen abweichen darf. Diese Auslegung ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der angeführten Gesetzesstelle, sondern vor allem daraus, daß das Gesetz vom 13. Oktober 1923 ein Ausnahmegesetz und somit restrinktiv zu interpretieren ist. (Vergl. Wintrich, Die Rechtsgültigkeit der Personalabbauverordnung vom 27. Oktober 1923, Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern, Nr. 23/24 S. 240). Endlich ist es ein allgemein anerkannter Rechtsgrundsatz, daß eine ermächtigte Verordnung weder dem ermächtigenden Gesetz, noch überhaupt dem übrigen Recht widerstreiten darf, wenn sie nicht ausdrücklich zur Aufhebung eines Teiles dieses übrigen Rechts ermächtigt worden ist. (Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 1923 II S. 123).

Somit lassen sich mit Wintrich (a. a. O.) Inhalt und Umfang der der Reichsregierung übertragenen Delegation, soweit der Ersatz der formellen Gesetzgebung durch die Verordnungsgewalt in Frage kommt, dahin zusammenfassen:

„Materien, für deren Regelung die Reichsverfassung den Erlaß eines Gesetzes mit normaler Bestandsgarantie (einfache Gesetze) vorsieht, können im Verordnungswege geregelt werden. Ihnen gleichgestellt ist das Rechtsgebiet, das die Reichsverfassung im Abschnitt der „Grundrechte" (II. Hauptteil) behandelt.

Jenes Rechtsgebiet dagegen, das durch Reichsgesetze mit erhöhter Bestandsgarantie (Verfassungsgesetze) ausgestattet ist, vor allem also der I. Hauptteil der Verfassung ist — von den Grundrechten abgesehen — dem Zugriff der Reichsregierung entzogen. Es bildet die Schranke ihrer gesetzlichen Delegation. —

Die RPAV. vom 27. 10. 1923 beruht auf dem Ermächtigungsgesetz. Ihre Rechtsgültigkeit ist daher nur insoweit anzuerkennen, als sie sich innerhalb des Rahmens dieses Gesetzes hält, und nicht einer Bestimmung widerstreitet, die dem Rechtsgebiet angehört, das dem Ermächtigungsgesetz entzogen ist. Die nähere Prüfung dieser Frage richtet sich zunächst darauf, inwieweit im besonderen bestehende Reichsbeamtenrechtssätze durch die Personalabbauverordnung außer Kraft gesetzt oder abgeändert worden sind und ob diese zu einer Delegiertenmaterie gehören oder nicht.

Die Quellen des Reichsbeamtenrechts sind das Reichsbeamtengesetz vom 31. 3. 1871 in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 5. 1907, soweit es neben der Reichsverfassung in Geltung geblieben ist, und zum weitaus größeren Teil die Reichsverfassung selbst. Hier ist es jedoch fast ausschließlich nur im II. Hauptteil normiert, also in jenem Gebiet, das auf Grund des Ermächtigungsgesetzes durch die RPAV. abgeändert werden kann. Mithin ist die Rechtsgültigkeit aller der Bestimmungen der RPAV., die ihrem System nach in die beiden genannten Quellengebiete der Reichsbeamtenrechtssätze gehören, materiell unanfechtbar.

Indessen sind die Aenderungen sowohl des Reichsbeamtengesetzes, wie der „Grundrechte" der RPAV. so schwerwiegende, daß sich die Frage fast von selbst aufdrängt, ob nicht das dem ganzen Komplex der Beamtenrechtssätze zu Grunde liegende Prinzip nunmehr durchbrochen ist. Erschwerend kommt hinzu, daß dieses Prinzip seinen Hauptangelpunkt im Reichs-Grundgesetz hat. Diese Tatsache bedeutet, daß durch die RPAV. ein wesentlicher Grundzug unserer Verfassung nicht nur in seinem Bestande bedroht, sondern schwer erschüttert scheint. Wie durfte man auf einmal lebenslänglich angestellte Beamte gegen ihren Willen vor Ablauf der in dem Altersgrenzengesetz vorgesehenen Dienstzeit in den Ruhestand versetzen! Wie konnte man mit

einem Schlage das Vorrecht der Beamtenschaft, ihr Gehalt auf ein Vierteljahr im voraus zu beziehen, dadurch hinfällig machen, daß man die ihnen zustehenden Bezüge nur mehr monatlich und in noch kürzeren Abständen auszahlte. —

Die Antwort wird lauten, daß die zu Verfassungsänderungen ausreichende Mehrheit von $^2/_3$ der Parlamentsmitglieder durch Annahme des Ermächtigungsgesetzes zu diesen verfassungsrechtlichen Umwälzungen im voraus ihre Zustimmung erteilt, daß also die vorgeschriebene Mehrheit des Volkes als des Ausgangspunktes der Souveränität die Aenderung der Verfassung gewollt habe und diese mithin zu Recht bestehe. Wie darf dann aber die Verfassung in ihrem bisherigen Wortlaut, indem sie nach dem eben Gesagten den Volkswillen nicht mehr repräsentiert, bestehen bleiben? Ist die Verfassung nicht das vornehmste Zeugnis von dem, was das Volk gegenwärtig für sich als das beste erkannt hat? Wie kann man auf dem Boden der Verfassung stehen, wenn diese in einem wichtigen Prinzip dieses Zeugnis nicht ablegen kann, weil das Volk inzwischen etwas anderes für besser erkannt und dementsprechend votiert hat! —

Diese Erwägungen führen zu Auseinandersetzungen mit einem seit Jahrzehnten zwischen Theorie und Praxis bestehenden Kampfe um die sogenannten mittelbaren oder stillschweigenden Verfassungsänderungen. So werden Verfassungsänderungen bezeichnet, wenn sie erfolgen, ohne daß zugleich eine Aenderung des Wortlautes der Verfassung vorgenommen wird. Ihre Statthaftigkeit ist bestritten. Die herrschende Meinung hat sich offen dafür ausgesprochen und sich hierbei teils auf das Fehlen eines Verbotes der stillschweigenden Aenderungen, teils auf ein durch die Praxis entstandenes Gewohnheitsrecht berufen. (Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht I S. 19/20); denn sie waren im alten Reich eine nicht ganz seltene Erscheinung, wenngleich nicht übersehen werden darf, daß, abgesehen von Oktobergesetzen des Jahres 1918 durchgreifende, die Grundlagen berührende Verfassungsänderungen in den 47 Jahren seines Bestehens nicht vorgenommen worden sind. Auch im neuen Reich hat die Praxis niemals Bedenken getragen, materielle Verfassungsänderungen ohne Aenderung der Verfassungsurkunde vorzunehmen. —

Die Gegenmeinung jedoch, die sich im wesentlichen aus Vertretern der Theorie zusammensetzt, erklärt sie für unzulässig. Sie geht dabei von Gesichtspunkten aus, die im selben Verhältnis an Schwerkraft gewinnen müssen, in dem das Parlament oder sein Delegator im Bewußtsein ihrer Souveränität hemmungslos Grundsätze zu durchbrechen sich gewöhnen, die in der Verfassungsurkunde als Richtschnur für den Gesetzgeber niedergelegt sind. (Graf zu Dohna, Zulässigkeit und Form von Verfassungsänderungen ohne Aenderungen der Verfassungsurkunden. Juristische Wochenschrift, 1. Dezember 1924, S. 1809.)

Der eben genannte Referent auf dem 33. Deutschen Juristentag vom 11. bis 13. September 1924 in Heidelberg, bei dem dieser gesamte Fragenkomplex zur Beratung und Beschlußfassung vorlag, macht in seinem Bericht folgendes geltend:

Es bestehe die Gefahr, daß die Verfassung eines Tages im Wege materieller Verfassungsänderungen, die ihren Wortlaut unangetastet ließen, derart durchlöchert sei, daß sie nur noch auf dem Papier stehe, in der Rechtswirklichkeit aber ihre Geltung verloren habe. Da es fernerhin keinerlei Bestimmungen gäbe, die wenigstens soviel garantieren, daß aus dem Text verfassungswidriger Gesetze, oder aus der Form ihrer Verkündung erkennbar werde, ob der Widerspruch mit der Verfassung dem Parlament bewußt geworden und dem Erfordernis der qualifizierten Stimmenmehrheit Genüge geleistet sei, so müsse diese Gefahr umso bedrohlicher erscheinen. Endlich fehle es ganz an einer Instanz, welche unter Umständen nicht selten auftauchende Zweifel über die Vereinbarung eines Gesetzes mit der Verfassung zu klären berufen sei, so daß de facto die einfache Mehrheit jederzeit in der Lage wäre, durch Verneinung der Verfassungswidrigkeit ein Gesetz zu beschließen, das nach richtiger Auslegung einer $^2/_3$-Mehrheit bedurft habe. Demnach könne das gegenwärtig beobachtete Verfahren keinesfalls als befriedigend gelten. —

Zwar könne man nicht in allen Fällen eines Widerspruchs mit der Verfassung den Erlaß eines formellen Abänderungsgesetzes fordern, sondern müsse unterscheiden, ob es sich dabei um eine grundsätzliche Abkehr von einem verfassungsrechtlich sanktionierten Prinzip oder nur um eine

Ausnahmebestimmung handele, welche jenes Prinzip im besonderen Fall zwar durchbreche, es in seiner allgemeinen Geltung aber bestehen lasse. Wohl aber sei es unerläßlich, daß Gesetze dieser zweiten Art im Text, oder zum mindesten doch in der Verkündigungsformel es deutlich bekundeten, daß die Voraussetzungen des Artikels 76 Reichsverfassung erfüllt gewesen seien.

Endlich müsse das Recht der Minderheit, Verfassungsänderungen zu verhindern, durch eine Bestimmung gewährleistet werden, welche ihr das Recht gäbe, im Streitfalle mit einfacher Mehrheit des Parlaments den Staatsgerichtshof anzurufen. —

Im Sinne dieser Ausführungen, teilweise sogar darüber hinausgehend, sprach sich dann die Mehrheit des Juristentages in Form eines Beschlusses dahin aus, daß der Erlaß von verfassungsändernden Gesetzen in Zukunft niemals ohne vorherige oder gleichzeitige Aenderung der Verfassungsurkunde sollte erfolgen dürfen. —

Der Vollständigkeit halber fügen wir noch hinzu, daß einige hervorragende Praktiker im Ergebnis denselben Standpunkt teilen. Laband (Staatsrecht II 30 Nr. 1) erklärt die bisher betriebene Praxis für politisch bedenklich, Meyer-Anschütz Lehrbuch 689) betont, das grundsätzlich eine Abänderung der Verfassung gefordert werden müsse, während Zorn (Reichsstaatsrecht I 432) eine solche Abänderung für die einzig korrekte Form der Verfassungsänderung hält. —

Unsere eigene Stellungnahme zum vorliegenden Problem wird davon ausgehen, welche Bedeutung der Verfassung für unser gegenwärtiges Staatsleben zuzuschreiben ist. Wir leben in einer demokratischen Republik; die Verfassung ist dieser Staatsform Ursprung und Ende; sie ist der einzige Repräsentant und zugleich das einzig wirklich anerkannte Dokument ihrer Existenz. Daraus folgt, daß man der Verfassung in unserem Staate eine gewisse Unantastbarkeit zuzusichern hat. Wohl kann sie, da sie in ihrem Artikel 76 das Bestehen einer besonderen verfassungsgebenden Gewalt selbst verneint, durch Gesetze abgeändert werden. Aber diese Gesetze enthalten dann ihrem ganzen System nach Verfassungsrechtssätze und bilden somit ein Stück Verfassung. Da es aber eine einfache Forderung der

Staatsraison ist, daß die Verfassung gleichsam als ihre Verkörperung ein Ganzes bildet und nicht noch Bruchteile zu sich rechnet, die außerhalb dieser Gesetzeseinheit liegen, so wird man schon aus dem Grunde, eben um dieser Verfassung selbst willen, danach trachten müssen, möglichst alle Normen, die einen verfassungsrechtlichen Inhalt haben, irgendwie dem Grundgesetz einzuverleiben.

Hinzu kommt, daß die Verfassung dazu berufen ist, die Quelle zu sein, aus der in allen Zweifelsfragen staatsrechtlicher Natur Klarheit geschöpft werden kann. Es erhellt ohne weiteres, daß dies dann nicht mehr möglich ist, wenn ganze Prinzipien so, wie sie in der Verfassung verankert sind, in Wahrheit gar nicht mehr bestehen, weil sie als Bestandteile irgendwelcher anderen Gesetze ein ganz anderes Aussehen bekommen haben.

Von diesem Gesichtspunkte aus ist es bis zum Begriff der „Rechtsunsicherheit" nur mehr ein Schritt. Wie steht es nämlich, wenn die Verfassungsänderungen nur auf Zeit erfolgt sind, mit ihrer nachmaligen Wiederaufhebung? Aus inneren Gründen dürfte sie nur unter Einhaltung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Form erfolgen. Da jene aber nicht Bestandteile der Verfassung geworden sind, so kann die Berechtigung dieser Forderung bestritten werden; und darüber hinaus wird es sogar fraglich, ob die durch Aufhebung der Novelle wieder in Kraft gesetzte ursprüngliche Bestimmung der Verfassung weiterhin den besonderen Schutz genießt und nicht vielmehr mit einfacher Mehrheit abermals geändert oder aufgehoben werden kann. — (Vergl. Zorn a. a. O. 1433.)

Endlich kommt in Frage, daß die Forderung, die der Beschluß des Heidelberger Juristentages enthält, psychologisch betrachtet, eine nicht zu unterschätzende Verstärkung der Bürgschaften gegen leichtfertige und tendenziöse Abänderungen darstellt, und zwar in umso höherem Grade, je einschneidender die geplante Aenderung ist. Es ist sehr zweifelhaft, ob die Reichsregierung die Abbauverordnung in ihrer vorliegenden Form erlassen hätte, wenn sie gezwungen gewesen wäre, gleichzeitig den Wortlaut der Verfassung dahin zu ändern, daß es nicht nur gestattet sein sollte, die wohlerworbenen Rechte der Beamten über die Zeit und das Erfordernis einer gegenwärtigen Not weit hinaus

lediglich im fiskalischen Interesse auf Jahre hinaus zu entwerten, sondern auch, wie bereits angedeutet, und noch weiter ausgeführt werden wird, den seit Jahrhunderten festgelegten Begriff des Beamten völlig umzubilden. —

Angesichts dieser Erwägungen liefert die Behauptung eines entgegenstehenden praktischen Gewohnheitsrechtes keinen zureichenden Entkräftigungsgrund. Die Verfassung des alten Reiches, d. h. einer Monarchie, ist ein ganz anderer Faktor im Staate, als die republikanische. Was hier Grundlage, Pfeiler und Repräsentant der Staatsgewalt ist, bedeutet dort nur oder im wesentlichen eine Konstituierung der Rechte einzelner Stände gegenüber der Krone. Wenn die Rechtsstellung der letzteren darin mit enthalten ist, so ist der Grundgedanke dafür der der Abgrenzung, nicht der Befugnisse der zusammenarbeitenden und sich ergänzenden Organe des Reiches, die durch das einheitliche Verfassungsgesetz, wenn nicht in gleichem Umfange, doch auf gleichmäßiger Grundlage zur Regierung berufen sind — sondern vielmehr der beiderseitigen Interessen und ihrer rechtmäßigen Verfechtung im Sinne eines Ausgleichs des Willens des einzelnen, der demnach im Ergebnis der Regierende bleibt, durch die anteilsmäßig festgesetzten und zum Ausdruck gebrachten Wünsche der Regierten. Hier im wesentlichen erst Monarch, dann Verfassung, dort erst Verfassung, dann Organe des Reiches. Hier ist die Verfassung ein Inbegriff von Rechten, dort bereits Grundmaxime für die Richtung, nach der hin der Staat zu leiten ist. Wenn im alten Reich Aenderungen der Verfassung nicht in der Urkunde verbrieft wurden, so konnte, da es in entscheidenden Fragen doch nach dem Ermessen des einzelnen ging, niemals eine Verwirrung entstehen, wie sie heute in der bezeichnenden Art leicht Tatsache wird. —

Freilich wird es Situationen geben, die einmalige Durchbrechungen ohne wörtliche Aenderung entschuldigen, wenn nicht gar gebieten. Wir brauchen mit Graf Dohna (a. a. O.) nur an die Notwendigkeit erinnern, Ausnahmegerichte zur Aburteilung von Kriegsverbrechern bereit zu stellen, in eine Beschränkung unserer Verkehrshoheit zu willigen, d. h. also, integrierende Bestandteile

unserer staatlichen Ordnung dem Machtwillen unserer Kriegsgegner zu opfern. Solche Eingriffe würden durch den Zwang, sie in der Verfassungsurkunde zu verbriefen, nur umso schmerzlicher fühlbar werden. Ferner würde der Text der Verfassung ein wirres Bild liefern, wenn alle die Durchbrechungen der in ihr niedergelegten Prinzipien, wie sie zurzeit in Uebung sind, darin Aufnahme fänden; aber es kommt eben, wie schon oben angedeutet, gerade darauf an, dieser Praxis ein Ende zu bereiten. Wir stellen mit Triepel (ebenda) die Forderung auf, daß im Interesse des Staates die Verfassung zu respektieren ist, und nicht wie manches anderes Gesetz zum Instrument wird, auf dem man spielen kann, wie man will. —

Darum halten wir es zusammenfassend für unumgänglich notwendig, daß Aenderungen der Verfassung nicht ohne Aenderung der Urkunde vorgenommen werden, indem wir den Beschluß des Heidelberger Juristentages dahin abschwächen möchten, daß dieser Rechtsgrundsatz nur dann gelten soll, wenn es sich im angegebenen Sinne um Aufgabe von Prinzipien handelt, die Bestandteile unseres Staatslebens geworden sind, worüber ein zahlenmäßig paritätisches Gutachten von Vertretern der Rechtswissenschaft und der Praxis einzuholen wäre. Nicht darunter fallen dagegen Maßnahmen, die den im Wortlaute der Verfassung zum Ausdruck gebrachten Geist der einzelnen Normenkomplexe unangetastet lassen. — In der Konsequenz dieser Entscheidung sind wir gezwungen, allen durch die Verfassung in Wirksamkeit stehenden Gesetzen, soweit sie verfassungsändernde Rechtssätze enthalten und in ihrem Verhältnis zur Verfassung dem bezeichneten Erfordernis nicht entsprechen, die formelle Rechtsgültigkeit zu versagen.

Daß unsere RPAV. hiervon betroffen wird, kann nicht mehr überraschen. Da bei ihrem Erlaß eine Aenderung des Reichsverfassungstextes nicht erfolgt ist, so sind alle die Teile, die mit der Verfassung in Widerspruch stehen, für formal rechtsungültig zu erachten. Diese Teile sind folgende:

1. Artikel 3 § 1, Abs. 1 RPAV. — Der Artikel 129 der Reichsverfassung besagt, daß die Anstellung der Beamten auf Lebenszeit erfolgt, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes be-

stimmt ist (was hier nicht in Frage kommt), somit bedeutet die in obiger Stelle der RPAV. ausgesprochene Versetzung von Reichsbeamten in den einstweiligen Ruhestand einen Verfassungsbruch. Die lebenslängliche Anstellung der Beamten bildet ferner den Grundgedanken des Berufsbeamtentums, das heißt ein anerkanntes Prinzip der Verfassung. Wenn schon das Altersgrenzengesetz unter diesem Gesichtspunkt bedenklich erscheint, immerhin aber einige nicht ganz von der Hand zu weisende Gründe für sich geltend machen kann, so muß die Bestimmung der RPAV. als unverfassungsmäßig erklärt werden.

2. Artikel 1 Ziffer III und Ziffer VII RPAV. Es handelt sich darum, daß überall da, wo das Reichsbeamtengesetz die vierteljährliche Gehaltszahlung an in den Ruhestand zu versetzende Beamte vorsieht, nunmehr nur eine monatliche zu erfolgen hat. Die Vorschriften hängen eng mit der Wegnahme der Vierteljahrsgehälter im allgemeinen zusammen. So sehr bestritten die Frage ist, was man unter „wohlerworbenen Rechten der Beamten" zu verstehen hat, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß das Recht auf den Vierteljahresbezug seines vollen Gehaltes im Dienst und nach seiner Versetzung in den Ruhestand oder auf Wartegeld ein wohlerworbenes Recht des Beamten bildet. Denn seine Bezüge sind nach herrschender Auffassung nicht eine Entlohnung für seine Dienste, sondern eine Unterhaltsgewährung mit dem Zwecke, ihm eine, von wirtschaftlichen Sorgen ungeschwächte bedingungslose Einstellung auf die Arbeit mit dem Staate und für den Staat zu ermöglichen. Nun ist es ein Grundsatz des Privatrechts, daß der Alimentationspflichtige den Unterhalt, sofern er in Geld zu gewähren ist, auf drei Monate im voraus zu zahlen hat. Wir verweisen auf die Vorschriften der Leibrente und die darauf bezogenen Bestimmungen über die Unterhaltsgewährung zwischen Ehegatten und zwischen Verwandten. Dieses privatrechtliche Prinzip beruht auf den besonders engen Beziehungen, die den Unterhaltungsberechtigten mit dem Unterhaltsverpflichteten verbinden. Ein solches eigenartiges Treueverhältnis liegt aber in dem völligen Angewiesensein der Beamten, als der Unterhaltsberechtigten, auf den Staat, als dem Unterhaltsverpflichteten, in fast noch ausgeprägterem Maße vor. — Daher stellt die Umwandlung der Vierteljahresbezüge in Monatsbezüge die Ver-

letzung eines wohlerworbenen Rechts dar, die aber nach Artikel 129 Abs. 1 Satz 3 RV. verboten ist.

3. Artikel 10 RPAV. Nach heutiger allgemeiner Rechtsanschauung stellt sich die Pension als ein für die Zeit nach dem Dienstaustritt zurückbehaltender Teil des den Beamten zugesicherten Gehalts dar. Darauf hat der Beamte ein wohlerworbenes Recht. (Gutachten des Reichsjustizministers vom 3. Mai 1921) Artikel 10 RPAV. fällt also unter das bei Nr. 2 Gesagte.) Wenn nach dem Vorworte zu dem Entwurf eines Gesetzes über eine zweite Aenderung der Personalabbauverordnungen die Reichsminister des Innern und der Justiz die Pensionskürzung in einem Schreiben vom 10. Februar 1925 nicht als die Verfassung verletzendes Gesetz hingestellt haben, so stehen diese Auffassungen im schroffsten Gegensatz zu den eben zitierten Bemerkungen des Reichsministers der Justiz vom 3. Mai 1921 und vom 6. November 1921, die dem Pensionskürzungsentwurfe aus dem Jahre 1921 bei seiner Vorlegung an den Reichstag beigefügt waren und wesentlich zu seiner damaligen Ablehnung geführt haben.

Es muß im höchsten Grade befremdlich erscheinen, wie es möglich ist, daß ein Gesetz in dem Verlaufe von nicht ganz 4 Jahren durch das Gutachten desselben Justizministeriums aus einem verfassungsverletzenden ein verfassungsmäßiges werden kann. Selbst wenn wir den Einfluß des Reichsfinanzministeriums auf diese sonderbaren Vorgänge nicht verkennen wollen, so können sie zu nichts anderem führen, als daß der Wert solcher ministerieller Gutachten als Stütze für die Rechtmäßigkeit eines Gesetzes stark abgeschwächt und auch für das Parlament an Ansehen erheblich einbüßen wird. Wie weit dieser Zustand dem Prestige der höchsten Behörden unserer Reichsverwaltung zuträglich ist, kann dahingestellt bleiben. — — —

Wenn wir die Rechtsungültigkeit der RPAV. in vorstehenden drei Punkten nachgewiesen haben, so geben wir uns nicht der Hoffnung hin, damit hinsichtlich der zu 1. geschilderten Lage, für die Vergangenheit rückwirkende Aenderungen zu erreichen. Auch die Zukunft kann nicht mehr viel schlimmes bringen. Wir fassen den Kernpunkt unseres Problems vielmehr dahin auf, die Irrwege, die unsere Gesetzgebung in dem vorliegenden Falle be-

schritten hat, aufzuzeigen und vor ihrer Wiederholung zu warnen. Das sei hiermit geschehen.

Was dagegen die Aufhebung der Vierteljahresbezüge und die Pensionskürzung betrifft, so möchten wir nicht verfehlen, darauf hinzuweisen, daß es nicht nur möglich ist, diese den Beamten genommenen Rechte wieder herzustellen, sondern auch im höchsten Grade an der Zeit. Die Voraussetzungen, unter denen sie einstmals vielleicht als staatsgefährlich erscheinen mußten, sind in jeder Beziehung andere geworden. Selbst wenn man hier von durch die Not gebotenen, zeitlich beschränkten Maßnahmen sprechen und die Aenderung des Prinzips verneinen will, so ist hierfür die Zeit so fortgeschritten, wie das Bedürfnis nachgelassen hat. Will man den jetzt bestehenden Zustand noch länger aufrecht erhalten, dann ist es unumgänglich, die Verfassung selbst entsprechend zu ändern. Wir glauben nicht, daß das Parlament sich dazu verstehen wird und hoffen auf baldige Wiederherstellung der früheren Rechtslage. —

II. Reichspersonalabbauverordnung und Länder.

Wir erinnern uns, wie die bayerische Regierung zur Zeit, als die RPAV. dem Reichsrat unterbreitet worden war, den offiziellen Rechtsstandpunkt vertrat, daß die RPAV. eine Bindung der Länder im Sinne ihres Artikels 18 nicht zu schaffen vermöge, da diese nicht Grundsätze des Beamtenrechts, sondern eine Menge von Einzelvorschriften enthalte, wobei eine Zuständigkeit des Reiches gegenüber den Ländern nicht gegeben sei. Diese Auffassung hatte der Reichsrat abgelehnt und damit scheinbar die objektive Rechtsgültigkeit des Artikels 18 bestätigt. Sieht man sich jedoch den bereits mitgeteilten Ablehnungsbeschluß auf seinen Wortlaut hin genauer an, so kann er schwerlich als ein Zeugnis der bezeichneten Art bewertet werden. Im ersten Satze des 2. Abschnittes wird die Auffassung der bayerischen Regierung hinsichtlich des Artikels 18 ohne nähere Begründung verworfen. Darauf wird festgestellt, daß die Abbauverordnung Bestimmungen enthalte, die ordnungsmäßig getroffen seien: und jetzt folgt der merkwürdige Satz: „S o w e i t dies der Fall ist, sind die Länder verpflichtet, eine entsprechende Regelung zu treffen“.

Nun sind zwei Schlüsse zwingend: Entweder enthält die RPAV. nur Bestimmungen, die ordnungsmäßig getroffen sind; dann sind die Länder verpflichtet, eine Regelung nach sämtlichen in Frage kommenden Vorschriften zu treffen; ein „soweit" erscheint hier völlig unangebracht. Oder aber die RPAV. enthält neben Bestimmungen, die nicht ordnungsmäßig getroffen sind, auch solche, die zu Recht ergingen; und s o w e i t diese reichen, sollen die Länder gebunden sein.

Die letztere Auslegung ist offenbar die richtige. Es berührt fast schmerzlich, zu sehen, wie die einzige Instanz, der es in jener Zeit vielleicht möglich gewesen wäre, auf die Entwicklung dieser außerordentlich wichtigen Probleme entscheidenden Einfluß zu gewinnen, es nicht einmal vermocht hat, eine klare und eindeutige Stellungnahme zu formulieren. Wenn der Reichsrat zwar nicht gegen Artikel 18 RPAV., wohl aber gegen andere Vorschriften der Verordnung Bedenken hatte, warum wurden diese nicht genannt? Es hat den Anschein, als ob man mit Absicht gerade nur soviel sagen wollte, als man unbedingt mußte. Andererseits war man zweifellos bestrebt, mit dem, was man sagte, sich in keiner Weise festzulegen, sondern sich alle Möglichkeiten offen zu lassen. Es kann als sicher gelten, daß die Reichsregierung ihrerseits darauf drang, einen Beschluß herbeizuführen, der ihr Werk stützen mußte, und demgemäß nicht nur ihre Autorität, sondern auch das Staatsinteresse, wie es sich vor ihren Augen darstellte, in die Wagschale warf. Demgegenüber waren sich wohl weitere Kreise des Reichsrats darüber klar, daß die Abbauverordnung dennoch nicht in allen Punkten einwandfrei erscheinen könne, und legten ihrerseits Wert darauf, sich eine endgültige Entscheidung vorzubehalten. Aus dem Gegeneinanderwirken dieser beiden Willensrichtungen entstand dann, da ein Beschluß doch einmal herausgebracht werden mußte, dieser peinliche Kompromiß, als dessen Hauptmangel es wiederum anzusehen ist, daß er jeglicher Begründung entbehrt. Wir werden nicht fehlgehen, wenn wir auch in diesem Umstand das fast krampfhafte Bemühen der Reichsregierung wiederfinden, alle Bedenken und Zweifel an ihren Maßnahmen, ja sogar alle Auseinandersetzungen darüber tunlichst zu unterdrücken und durch ein nach außen hin als unanfechtbar erscheinendes Dekret im

Keime zu ersticken. (Vergl. Teil I 2a dieser Abhandlung). Uebersehen wurde jedoch, daß solche Beschlüsse in dieser ihrer Eigenart zur Klärung zwar berufen, aber nicht mehr geeignet waren. So kann auch der Beschluß des Reichsrats nicht als ausschlaggebendes Votum für die Rechtsgültigkeit der RPAV. angesehen werden. —

Die Ablehnung des Artikels 18 RPAV. seitens der bayerischen Regierung gründet sich auf Artikel 10 der Reichsverfassung, die sogenannte Grundsatzkompetenz. Hier heißt es, daß das Reich u. a. für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften Grundsätze aufstellen kann. Bei der Auslegung dieser Vorschrift ergeben sich zwei Schwierigkeiten. Einmal kann es zweifelhaft sein, wie das Wort „Grundsätze" in diesem Zusammenhang aufzufassen ist, und ferner, ob etwaige von dem Reich als Grundsätze für die Rechtsverhältnisse aller öffentlichen Beamten aufgestellten Normen für die Beamten der Länder bereits unmittelbares, d. h. schlechthin bindendes Recht schaffen, oder ob sie diese Funktion erst dann auszuüben in der Lage sind, nachdem die Landesgesetze die Form der Grundsätze mit ihrem eigenen landesgesetzlichen Inhalt erfüllt haben. Von diesem Gesichtspunkt aus müssen nicht nur Artikel 18 RPAV., sondern auch Artikel 13 und 14 einer näheren Prüfung unterzogen werden.

Wintrich (a. a. O. Seite 242) legt das Wort Grundsätze dahin aus, daß es sich um allgemeine Regeln handeln müsse, die auf eine dauernde Normierung, auf eine grundlegende, fortdauernde Geltung beanspruchende Gestaltung des Beamtenrechts abzielten. Der zu normierende Sachverhalt müsse daher von vorn herein derart beschaffen sein, daß er einer allgemeinen Regelung überhaupt zugänglich sei, d. h. er müsse sich systematisch in die Kette von Rechtssätzen eingliedern lassen, die eine ein- für allemal verbindliche Ordnung für einen bestimmten Lebenskreis aufstellten.

Den Gegensatz zu den Regeln, Grundsätzen in diesem Sinne, sollten die sogenannten Ausnahmebestimmungen bilden, die entweder ihrer zeitlichen Geltung nach von vorn herein begrenzt und daher von Anfang an als bloße Ueberleitungs- oder Durchgangsvorschriften gedacht sind oder die inhaltlich keine dauernde

Aenderung eines bestimmten Lebenskreises schaffen, sondern diese Ordnung geradezu durchbrechen, die aus einem Augenblicksbedürfnis entsprungen, nur zur Verwirklichung dieses Bedürfnisses dienen und mit dem Wegfall dieser Voraussetzung ihren Anspruch auf Geltung verlieren. Ausnahmebestimmungen könnten daher niemals als Grundsätze im Sinne des Artikels 18 RPAV. in Betracht kommen. —

Demgegenüber betont der damalige Reichsfinanzminister Dr. Luther in der Bekanntmachung eines Rundschreibens vom 31. 5. 1924, die das Datum des 7. Juli 1924 trägt, und die auf die Uebereinstimmung der Reichsminister des Innern und der Justiz mit dem Reichsfinanzminister hinweist, man habe unter Grundsätzen gemäß Artikel 10 Reichsverfassung allgemeine, leitende Rechtssätze, Richtlinien zu verstehen, die der näheren Ausführung und Ausgestaltung im einzelnen, besonders unter dem Gesichtspunkt ihrer Anpassung an die Verhältnisse der einzelnen Länder ebenso fähig, wie bedürftig seien. Welche Wirkung die Ausübung der Grundsatzgesetzgebung haben solle, sei aus den Verhandlungen des Nationalausschusses der Nationalversammlung und dieser selbst nicht mit Sicherheit zu entnehmen. Im Schrifttum sei jedoch überwiegend die Ansicht vertreten, daß Sinn und Zweck der Grundsatzgesetzgebung des Reiches lediglich der sei, daß das Reich eine Angelegenheit nicht restlos gesetzgeberisch regeln dürfe, sondern bei Aufstellung der Grundsätze der Landesgesetzgebung ein angemessener Spielraum zur Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse der Länder offen lassen müsse. Es sei daher nicht unzulässig, daß ein Grundsatzgesetz auch einzelne bereits unmittelbar bindende Rechtssätze aufstelle, deren Wiederholung durch die Landesgesetzgebung es nicht bedürfe. Voraussetzung sei, daß das Reichsgesetz, das nach Artikel 10 der Reichsverfassung ergehe, als Ganzes betrachtet den Rahmen einer Grundsatzgesetzgebung nicht überschreite, d. h. bei Aufstellung der Grundsätze der Landesgesetzgebung noch einen angemessenen Spielraum lasse, oder wenn der Grundsatz ausnahmsweise gleich in positiver Form ausgesprochen werde, daß es sich auch in diesem Falle um einen allgemeinen, grundsätzlichen Rechtsgedanken nicht um Einzelvorschriften handele.

Auf Grund dieser Erwägungen erklärt Dr. Luther die

Artikel 13 und 14 für bedenkenlos, während zu Artikel 18 gar keine Stellung genommen wird. Man hält den wiederholt besprochenen Reichsratsbeschluß offenbar für ausreichend.

Es ergibt sich, daß die Prüfung von Artikel 18 einerseits und Artikel 13 und 14 andererseits unter getrennten Gesichtspunkten erfolgt. Hinsichtlich der letzteren meint Wintrich (a. a. O.) mit aller Entschiedenheit, daß Grundsätze im Sinne des Artikels 10 Reichsverfassung nicht unmittelbare für die Untertanen verbindliche Rechtsnormen, sondern nur Richtschnur und Schranke für die Landesgesetzgebung seien. Soweit also Artikel 13 und 14 unmittelbar geltendes Recht für die Beamten der Länder und Gemeinden schaffen wollten, seien sie rechtsungültig, da sie über den Rahmen des Artikels 10 Nr. 3 der Reichsverfassung in dieser Richtung hinausgingen, da er als Bestandteil des I. Hauptteiles der Reichsverfassung vom Ermächtigungsgesetz nicht erfaßt werde. — — —

Wir möchten unsererseits davon ausgehen, daß der Artikel 10 mit seiner Ziffer 3 zweifellos einen jener Kompromisse zwischen dem föderalistischen und dem unitaristischen Prinzip darstellt, an denen unsere Verfassung so außerordentlich reich ist. Man wollte die eigentliche Kompetenz für die im Artikel 10 genannten Gebiete unbedingt dem Reiche zuschreiben, während auf der anderen Seite die Länder eine Brustwehr gegen eine zu sehr ins einzelne gehende, die örtlichen Verhältnisse unberücksichtigt lassende Normierung seitens des Reiches haben sollten. (Vergl. Hatschek a. a. O. I S. 88). In dem Bestreben, diese beiden Tendenzen zu vereinigen, brachte man schließlich, ganz ähnlich jenem Reichsratsbeschluß, einen Wortlaut heraus, der scheinbar die Wünsche sowohl der Unitaristen, wie der Föderalisten enthielt, in Wahrheit aber so dürftig geworden war, daß er, wie es anläßlich der RPAV. bezüglich des Absatzes 3 bereits geschehen ist, nunmehr nach beiden Richtungen hin ausgelegt werden könnte, ohne daß mit absoluter Sicherheit festzustellen ist, wer die Norm für sich in Anspruch nehmen könnte. Diese Ansicht möchten wir mit allem Nachdruck vertreten. Aus den Worten „das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für usw.“ ist mit keiner Interpretationsmethode zu entnehmen, ob diese „Grundsätze“ dann die Länder unmittelbar

bindendes Recht sein sollen, deren Wiederholung durch die Landesgesetzgebung wohl möglich aber nicht erforderlich ist, oder ob sie nur Richtschnur und Schranke für die Landesgesetzgebung bedeuten, und erst nach Durchführung durch die Landesgesetzgebung auch für den Bürger unmittelbare Geltung gewinnen. (Vergl. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Anm. 3 zu Artikel 10; ähnlich Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches 1921, Anmerkungen zu Artikel 10 und 11). Denn einmal kann man das Wort „Grundsätze" dahin auffassen, daß es mehr oder weniger übergeordnete Prinzipien einer einzelnen Rechtsmaterie bedeutet, wobei es ohne Belang ist, ob diese Prinzipien bewußt oder unbewußt der Kodifikation zu Grunde gelegt oder erst, nachdem diese bestand, aus ihr abstrahiert sind. Wenn wir davon sprechen, so meinen wir allgemeine Rechtsgedanken, die gerade für das in Frage kommende Gebiet typisch sind oder sein sollen, in jedem Falle aber nicht schon selbst eine eigentliche Norm des Gesetzbuches bilden, sondern nur die Richtung angeben, nach der die einzelnen Bestimmungen ihren Weg zu nehmen haben. —

Dann können jedoch solche Grundsätze aus eben ihrer letzt genannten Eigenart heraus noch kein unmittelbares Recht schaffen, sondern bedürfen der Ausgestaltung und Wiederholung durch die Gesetzgebung, wodurch sie erst eigentliche Norm geworden sind. — Unter diesem Gesichtspunkt sind die Artikel 13 und 14 zweifellos nicht unmittelbares Recht für Länder und Gemeinden, da die Verordnung von einer Wiederholung des Inhalts durch die Landesgesetzgebung nicht einmal spricht, wobei es gleichgültig bleiben kann, ob die genannten Vorschriften nicht schon dadurch hinfällig werden, daß sie keine Grundsätze im angeführten Sinne enthalten. —

Meint man dagegen, Grundsätze im Sinne des Artikels 10 seien bereits insofern Normen, als sie nicht nur eine Formulierung abstrakter Gedanken, sondern bereits die konkrete Regelung der einzelnen Rechtsverhältnisse, selbst nur von jeder spezialistischen Kleinarbeit entfernt, gleichsam als ausgeführte Ueberschriften bezweckten, so besteht kein hinreichender Grund, um die Bindung bereits der einzelnen Landesuntertanen an diese Grundsätze von der Wiederholung durch die Landesgesetzgebung ab-

hängig zu machen. Wenigstens ist die letztere dann verpflichtet, die durch das Reich getroffenen Bestimmungen nicht nur dem Sinne nach, sondern fast wörtlich in den Text ihrer Gesetze zu übernehmen, so daß auf diesem Wege die Bindung der Länder im Ergebnis doch eine unmittelbare wäre. —

Beide Auslegungen des Wortes Grundsätze wären, da die Verfassungsvorschrift keinen weiteren Zusatz enthält, durchaus am Platze. Wie gezeigt, würden sie eine völlig verschiedenartige Lösung des in Frage stehenden Problems herbeiführen. Es ist daher unmöglich, eine Entscheidung über die fragliche Bedeutung der Artikel 13 und 14 zu fällen. Die Schuld daran trägt einzig und allein der Wortlaut der Verfassung. —

Weit größere Klarheit herrscht hingegen hinsichtlich des Artikels 18 RPAV. Hier ist zu unterscheiden zwischen den darin bezeichneten Artikeln 1 und 9 einerseits und den Artikeln 2 bis 8 und 10 andererseits. Der Meinung Wintrichs, der Artikel 10 der Reichsverfassung deute in keinem Falle auf Ausnahmebestimmungen vorübergehender Natur, wie sie die Artikel 2 bis 8 (wir fügen Artikel 10 hinzu) ohne Zweifel enthielten, hin, kann beigetreten werden. Denn wenn einmal eine Notlage vorhanden ist, die das Ergreifen von ungewöhnlichen Maßnahmen erforderlich macht, so hat diese Notlage in einzelnen Teilen des Deutschen Reiches ein völlig verschiedenes Gesicht und ist daher auch in jedem einzelnen Lande anders zu bekämpfen. Hier eine Grundsatzgesetzgebung zu konstituieren, wäre sinnlos. So weit kann Artikel 10 der Reichsverfassung niemals führen. Auch inhaltlich betrachtet stellen die Artikel 2 bis 8 und 10 sich als Uebergangs- und Ausnahmebestimmungen dar, die keine Neu- und Umgestaltung des Beamtenrechts bezwecken und die geradezu eine Umkehrung der wichtigsten beamtenrechtlichen Grundsätze und Grundrechte bedeuten, also durch Artikel 10 Nr. 3 Reichsverfassung nicht gedeckt sind, da eine entsprechende Verpflichtung der Länder nur im Wege verfassungsändernden Reichsgesetzes hätte festgestellt werden können. —

Was die Artikel 1 und 9 der RPAV. anbelangen, so hat hier die Reichsregierung den Weg einer dauernden Umgestaltung des Beamtenrechts beschritten. Hier könnten also an sich sehr wohl Grundsätze im Sinne des Artikels 10 Nr. 3 Reichsver-

fassung in Frage kommen, und damit ist der Reichsregierung die Möglichkeit eröffnet, im Verordnungswege für die Länder verbindliche Grundsätze aufzustellen.

Allein die RPAV. gibt den Ländern lediglich eine Anweisung, eine den allgemeinen Grundsätzen der Artikel 1 und 9 entsprechende Regelung zu treffen. Sie gibt also den Ländern keine Richtlinie, keine Richtschnur, welche Bestimmungen dieser Art als grundsätzliche anzusehen sind. Sie verstößt gegen das unbestreitbare Erfordernis, daß Inhalt und Umfang der gewollten Gesetzesnormierung vom Gesetz- bezw. Verordnungsgeber so genau festgestellt werden kann. Grundsätze hat der Gesetzgeber aufzustellen, nicht Anweisung an die Länder zu erteilen, sich aus einer Fülle von Bestimmungen solche grundsätzliche Natur herauszusuchen, und er selbst hat zu bezeichnen, was als Grundsatz gelten soll. Er kann diese Aufgaben nicht den Ländern überlassen.

Mithin ist Artikel 18 Abs. 1, 2, 4 der RPAV. als Verstoß gegen Artikel 10, Nr. 3 Reichsverfassung formal rechtsungültig.

— — — —

Den Anstoß zur Auseinandersetzung mit der eben behandelten Rechtsfrage und zu ihrer endgültigen Klärung gegeben zu haben, muß als ein Verdienst der bayerischen Regierung bezeichnet werden. Dabei kann es dahingestellt bleiben, ob Bayerns Opposition lediglich aus sachlichen Gründen einsetzte, oder nicht vielleicht in der Hauptsache im Interesse des föderalistischen Prinzips, das dieses Land von jeher mit großer Zähigkeit vertreten hat, erfolgte. Wenngleich zugegeben werden muß, daß die Entstehungsgeschichte der bayerischen Abbauverordnungen, wie wir später noch sehen werden, wenig genug von dem Geiste der Ausführungen Dr. von Pregers im Reichsrat enthalten, so sind wir doch keineswegs in der Lage, uns den Ausführungen Hachenburgs (Deutsche Juristenzeitung 1924 Nr. 1-2 S. 33) anzuschließen, der davon spricht, „daß es sich hier offenbar wieder nur um einen Widerstand Bayerns handele, der aus einer Ueberspannung des von ihm erstrebten föderativen Prinzips zu erklären sei. Derselbe klagt an einer anderen Stelle (Deutsche Juristenzeitung 1924 Nr. 9-10 S. 367-68), man spähe ängstlich

danach, ob sich die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes erlassenen Verordnungen auch in den erlaubten Grenzen hielten, und meint dann,, es sei besser, für Beruhigung der Gemüter und für die Stetigkeit im Rechtsleben zu sorgen, als einen Haken zu entdecken, an dem man eine solche Verordnung aufhängen könne.

Abgesehen von dem seltsamen Irrtum, der ihm darin unterläuft, daß er den von der bayerischen Regierung monierten Artikel 18 der Reichs-Personal-Abbauverordnung für den Artikel 18 der Reichsverfassung liest, und auf Grund dessen gar nicht in der Lage ist, Bayerns Widerspruch nach sachlichen Gesichtspunkten hin zu prüfen, halten wir seine Auffassung für geradezu gefährlich. Es geht nicht an, um der „Beruhigung der Gemüter" willen das bislang noch festgefügte Gebäude unserer Rechtsordnung erschüttern zu lassen. Wir leben, wie in jeder anderen Beziehung, auch hinsichtlich unseres Rechts in einer krisenhaften Zeit. Die immer mehr sich andeutende Verschiebung des Schwerpunktes vom Menschen zur Maschine zeitigt auch hier nie geahnte Komplikationen und neue Aufgaben. Wenn wir ihnen ohne allzu große Verwirrungen gerecht werden wollen, dann ist es gerade um der Beruhigung der Gemüter willen eine lebenswichtige Forderung, beim Einbau des neuen ins alte Haus die allerpeinlichste Disziplin zu halten, wenn anders der Umbau nicht ein Zusammensturz werden soll. Wir möchten an dieser Stelle vorwegnehmen, was unsere Arbeit als Ergebnis bringen wird: Eine der bedenklichsten Erscheinungen am Personalabbau ist sein Charakter als einer innerlich nicht begründeten, sondern von außen her obtroyierten Revolution. Solche Ereignisse sind krank. Sie bringen keinen Fortschritt, sondern nur die Verzögerung einer gesunden Entwicklung; will man sie zur Stetigkeit des Rechtslebens in Beziehung setzen, so muß man sie als deren Gegenpole ansprechen. Sie machen eine sachliche Kritik zur Pflicht. —

III. Die Abbauverordnungen Preußens und Bayerns.

a) Preußen.

Wir beurteilten seinerzeit den Wortlaut des Artikels 18 Abs. 3 RPAV. als eine beabsichtigte Ungenauigkeit zur Vermeidung von unliebsamen Erörterungen. Aus dem Zusammenhang kann man

entnehmen, daß die Reichsregierung anscheinend glaubte, das Ermächtigungsgesetz des Reiches sei auch die Maßnahmen der Länder, die darunter fallen, zu decken, imstande. Die Abwegigkeit dieser Gedankengänge werden wir weiter unten nachweisen.

Schon Preußen schien der Rechtswirksamkeit dieses von der Reichsregierung vorgeschriebenen Verordnungsweges zu mißtrauen, indem es seine Abbauverordnung auf Artikel 55 der Preußischen Landesverordnung stützte und sich damit bewußt von der Reichsgesetzgebung trennte. Wir haben daher die Preußische Personalabbauverordnung als etwas von der RPAV. und dem Ermächtigungsgesetz gänzlich Losgelöstes zu betrachten und sie auf ihre Rechtsgültigkeit auf Grund des Preußischen Landesrechts hin zu untersuchen.

Nach Artikel 55 der Preußischen Landesverfassung ist Voraussetzung für den Erlaß von Notverordnungen mit Gesetzeskraft einmal, daß ein ungewöhnlicher Notstand zu beseitigen ist und weiter, daß es sich um Verordnungen handelt, die der Verfassung nicht zuwider laufen. Hinsichtlich der ersteren Voraussetzung werden wir in diesem Abschnitt unseres Themas zu keinem unbestreitbaren Ergebnis gelangen. Ob jedoch die letztere vorliegt, ist insofern zweifelhaft, als auf dem Wege über Artikel 80 der Preußischen Verfassung der Artikel 129 der Reichsverfassung integrierender Bestandteil der Preußischen Verfassung geworden ist, und so alle in der RPAV. gegen diesen vorkommenden Verstöße sich innerhalb des Rahmens dieser Verordnung als Brüche der Landesverfassung darstellen, die, weil durch kein Ermächtigungsgesetz gedeckt, zur Ungültigkeit der einschlägigen Bestimmungen führen müssen. Diese Vorschriften, sind entsprechend der RPAV. § 15 Abs. 1 und §§ 92 bis 99 Pr. PAV. (Versetzung von lebenslänglich angestellten Beamten in den Ruhestand und Kürzung von Versorgungsgebühren bei Privateinkommen). Sie sind nichtig.

Der Mangel ihrer Rechtmäßigkeit wird auch nicht durch die Vorlegung der Verordnung im Preußischen Landtag und durch dessen Genehmigung in der Sitzung vom 22. Februar 1924 geheilt. Denn eine derartige Genehmigung konnte sich nur auf verfassungsmäßige Verordnungen beziehen. Hier war jedoch nicht eine Verordnung, sondern ein Gesetz notwendig,

daß als die Verfassung ändernder Beschluß des Landtages nach Artikel 30 der Preußischen Verfassung nur gültig zustande kommen konnte, wenn mindestens $^2/_3$ der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages anwesend waren und mindestens $^2/_3$ der Anwesenden zustimmten. —

Zweifel an der Pensionskürzung aus Artikel 92 der Verordnung sind nicht nur in interessierten Kreisen, sondern auch innerhalb des Preußischen Staatsrates entstanden. Dieser hat im Frühjahr 1924 einem Antrage Steiniger zugestimmt, in dem es in bezug auf die Pensionskürzung heißt:

„Der hierin zum Gesetz erhobene Grundsatz der Anrechnung von Privateinkommen auf die Versorgungsbezüge enthält einen schweren Eingriff in wohl erworbene Rechte, welcher unerträgliche Ungerechtigkeiten hervorruft".

Diese Ausführungen sind unzweideutig. Nachdem sich inzwischen auch der Reichsrat und der größte Teil der politischen Parteien gegen die Pensionskürzung ausgesprochen haben, wird ihr Schicksal wohl für Reich und Länder gleichmäßig als besiegelt angesehen werden dürfen. —

b) Bayern.

Der Fall des bayerischen Ermächtigungsgesetzes hatte das überaus interessante Ergebnis, daß die bayerische Regierung sich gezwungen sah, ihr Abbaugesetz enger an die Reichsgesetzgebung anzulehnen, als sie ursprünglich gewollt und gesagt hatte. Wir sehen folgenden Entwicklungsgang vor uns:

Die erste Epoche reicht von dem Widerstande Bayerns gegen die verordnungsmäßige Wegnahme der Vierteljahresgehälter bis zur offiziellen Erklärung von Pregers im Reichsrat. Bayern spielt hier durchaus die Rolle einer Hüterin nicht nur der Beamtenrechte, sondern auch der Reichsverfassung. Das Eintreten für wohl erworbene Rechte, sowie die Kritik an Artikel 18 RPAV. sind hierfür die deutlichsten Merkmale. Wie gezeigt, war soweit alles sachlich gerechtfertigt und folgerichtig in Szene gesetzt.

Nun aber mußte der Personalabbau auch in Bayern Tatsache werden. Wenn man jetzt auf der bereits gewonnenen Basis weitergehend sich bemüht hätte, den Abbau nur auf verfassungsmäßigem Wege unter Wahrung der Beamtenrechte durch-

zuführen, so hätte diese bayerische Sonderstellung seinen fruchtbaren Einfluß auf die übrigen deutschen Länder sicher nicht verfehlt. Dies geschah jedoch nicht, vielmehr sah man sich scheinbar bald den größten Widerständen im eigenen Lager gegenüber und spürte wohl auch den Druck der damals überaus starken Reichsgewalt; man dachte einen letzten Versuch mit einem Sonder-Ermächtigungsgesetz. Dieses sollte offenbar zwei Funktionen erfüllen, nämlich einmal nach außen hin wirksam zu dokumentieren, daß das bayerische Land in der Lage sei, sich von der Reichsgewalt getrennt allein zu regieren; ferner aber wollte man, da man bereits fühlte, daß es auch im eigenen Lande nicht ohne Eingriffe in landesverfassungsmäßig gesicherte Beamtenrechte abgehen würde, für diese Maßnahmen eine Dekkung haben, ohne auf das Ermächtigungsgesetz des Reiches, das man doch für unbrauchbar erklärt hatte, zurückgreifen zu müssen. Zwar hatte man dann die Interessen der Beamtenschaft verraten, aber man konnte die Verantwortung hierfür dadurch leicht von sich weisen, daß man auf den veränderten Willen des souveränen Volkes hinwies. Der Landtag verstand jedoch die Absichten der Regierung nicht; er brachte den Ermächtigungsgesetzentwurf zu Fall.

Jetzt war die Lage der Regierung außerordentlich mißlich. Hätte sie noch immer den Mut gefunden, eine Verordnung mit nur verfassungsmäßigen Bestimmungen herauszubringen, so wäre vielleicht alles gut geworden, oder aber die Angelegenheit auf dem Wege eines Kampfes mit dem Reiche zur Klärung gelangt. Der Landtag selbst bot der Regierung mit seiner auf die Ablehnung erfolgenden Resolution in nicht mißzuverstehender Weise die Hand. Dagegen setzte sich jetzt in Regierungskreisen scheinbar der Gedanke fest, man müsse, wenn ohne Ermächtigungsgesetz, auch ohne Landtag zum Ziele kommen. Die erste Möglichkeit hierfür bestand im Erlaß einer Notverordnung gemäß § 64 der bayerischen Verfassung, der die Regierung ermächtigt, vorübergehend die Grundrechte außer Kraft zu setzen. Von den Grundrechten handeln die §§ 13 bis 16 der bayerischen Verfassung. Die wohl erworbenen Rechte der Beamten aber sind im § 64 Abs. 1 Satz 2 als unverletzlich erklärt. Im Gegensatz zur Reichsverfassung sind also die wohl erworbenen Rechte der Beamten

nach der bayerischen Verfassung nicht als Grundrechte anzusehen und können demgemäß auch nicht vorübergehend durch § 64 außer Kraft gesetzt werden. § 64 reichte also zu dem angegebenen Zwecke nicht aus.

Man suchte weiter und glaubte eine Handhabe im Artikel 48 Absatz 4 der Reichsverfassung gefunden zu haben. Dort wird die Landesregierung ermächtigt, bei Gefahr im Verzuge Maßnahmen der Art zu treffen, wie sie, falls im deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, dem Reichspräsidenten obliegen, nämlich die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen und erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten. Zu diesem Zwecke dürfen die in den Artikeln 114, 108, 107, 118, 123, 124 und 153 der Reichsverfassung festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft gesetzt werden.

Diese Vorschrift kann ganz allgemein niemals als Stütze für einen außerverfassungmäßigen Beamtenabbau herangezogen werden; denn es ist völlig unerfindlich, was ein Ueberschuß von Beamten bez. ein dadurch entstehendes Defizit im Staatshaushalt mit der erheblichen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Deutschen Reiche zu schaffen hat. Davon abgesehen kann aber auch diese Vorschrift speziell einen unverfassungsmäßigen Beamtenabbau nicht decken; der Artikel 129 der Reichsverfassung gilt für alle Beamten des Reichs und der Länder, ist also genau wie der Preußischen integrierender Bestandteil auch der bayerischen Verfassung geworden. Da er aber in den auf Grund von Artikel 48 Reichsverfassung außer Kraft zu setzenden Grundrechten nicht aufgezählt wird, und bei der ganzen Tendenz des Artikels 48 nicht aufgezählt zu werden brauchte, so kann er auch nicht durch eine auf Artikel 48 gestützte Verordnung verletzt werden. Vielmehr bleibt jede derartige Bestimmung eine Verletzung nicht nur der Reichsverfassung, sondern auch der des einzelnen Landes, in diesem Falle Bayerns. — — Einstweilen hatte man sich im Landtagsausschuß, in dem die Beratungen über den Personalabbau unter dem unzweifelhaft starken Druck der Regierung weiter gepflogen wurden, noch nicht

bis zu dieser Erkenntnis durchgerungen, sondern im Gegenteil die sehr willkommene Entdeckung gemacht, daß man ja, nachdem man den § 64 und den Artikel 48 zu Grunde gelegt habe, des Landtages zu dem größten Teil der geplanten Maßnahmen gar nicht und zu einem anderen Teile nur als gleichsam gutheißende, aber keineswegs „genehmigende" Instanz bedürfe. Eine warnende Stimme erhebt sich: Der zur Debatte stehende Antrag sei ein verkapptes Ermächtigungsgesetz, durch das man nur das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit umgehen wolle. Endlich kommen auch dem Finanzminister Bedenken an der Zugkräftigkeit des § 64 und des Artikels 48, und jetzt scheint es keinen Ausweg mehr zu geben, als die nachträgliche Anerkennung des Reichsermächtigungsgesetzes und seiner zwingenden Bedeutung auch für die Maßnahmen der Länder. Entgegen aller Tradition, entgegen allen programmatischen Erklärungen, entgegen sogar — wie wir unten sehen werden — jeder sachlichen Richtigkeit ist man bereit, zu kapitulieren. Da wird noch einmal die Situation gerettet. Es stehen Berufsjuristen auf und weisen auf das richterliche Nachprüfungsrecht hin, das man ja nicht nur als berufene letzte Instanz zur Verfügung habe, sondern das unter allen Umständen auch erhalten bleiben müsse. So ist man der letzten Verantwortung endlich ledig und schreitet nunmehr zur Verordnung selbst, indem man im § 17 Abs. 1 (Versetzung von unwiderruflichen Beamten in den einstweiligen Ruhestand) die lebenslängliche Anstellung in Stücke schlägt und zugleich damit das eben noch so nachdrücklich geforderte richterliche Nachprüfungsrecht im § 31 seiner wichtigsten Funktion entkleidet.

Immerhin finden die Zweifel am § 64 und am Artikel 48 ihren Niederschlag darin, daß man in der Eingangsformel noch hinzufügt: „im Hinblick auf die Reichspersonalabbauverordnung". Wenn wir mit Staegmeyr-Hendinger (a. a. O.), darin durchaus übereinstimmen, daß diesem Zusatz die rechtliche Bedeutung einer Stütze oder auch nur einer Begründung in keinem Falle beigelegt werden kann, so stehen wir zu ihren weiteren Ausführungen, die besagen, die bayerische Regierung habe dadurch offenbar in loyaler Weise zum Ausdruck bringen wollen, daß sie durch die PAV. I ihre im Reichsrat geleistete verbindliche Zusicherung, in eine Prüfung der Frage, in welchem Umfange nach den Bedürf-

nissen Bayern ein Abbau möglich sei, einzutreten, im Widerspruch.

Wir halten den „Hinblick“ auf die RPAV. für ein untrügliches Zeichen beginnender wachsender Unsicherheit der bayerischen Regierung. Der weitere Gang der Ereignisse gibt uns Recht. Schon einen Monat später beabsichtigte man, die Verordnung in einem neuen Gewande durch den Landtag zum Gesetz erklären zu lassen, in dem ganz richtigen Gefühl, daß § 64 und Artikel 48 nunmehr, da man eine dauernde Aenderung beamtenrechtlicher Vorschriften erstrebte, doch wertlos seien. Wieder wird der Entwurf einem Ausschuß überwiesen. Dieser arbeitet ihn, so schnell und so gut er kann, durch. Der Landtag erledigt nun noch einen kleinen Teil, um dann für immer auseinander zu gehen. Jetzt hat die Regierung völlig freie Hand, und zugleich ist ihr die gesamte Verantwortung aufgebürdet. Sie will sie nicht allein tragen. Die Worte der Eingangsformel: „Im Hinblick auf“ werden „Auf Grund von“ umgeändert. Die Reichspersonalabbauverordnung ist als bindendes und ermächtigendes Recht zugleich anerkannt. Im Artikel 1 Ziffer 4 der 2. bayerischen Personalabbauverordnung finden wir sinngemäß den Artikel 1 Ziffer III und VII RPAV., im Artikel 4 der PAV. II den Artikel 10 (Pensionskürzung) der RPAV. wieder. Es bleibt lediglich festzustellen, daß diese Bestimmungen der PAV. II ebenso wie der eben mitgeteilte § 17 Abs. 1. der PAV. I als Verstoß gegen die bayerische Verfassung rechtsungültig sind.

Wenn, wie wir gesehen haben, der Wille zum recht- und verfassungsmäßigen Vorgehen wohl da war, sich aber nicht durchzusetzen vermochte, so trägt die Schuld daran nicht die bayerische Regierung allein. Der mitschuldige Faktor ist ohne Zweifel der schon öfter erwähnte starke moralische Druck, der von der Reichsregierung ausging, und dem sich, da alle anderen Länder sich fügten, auch Bayern auf die Dauer nicht entziehen konnte, wollte es nicht den letzten Rest nationalen Kredits, der ihm ohnehin in weiten Teilen Deutschlands aus hier nicht näher zu bezeichnenden Gründen leider nicht mehr gezollt wurde, gänzlich zerstören. Diesen Druck jedoch den Verfassungen entgegen auszuüben, war die Regierung nur durch das lückenhaft ausgebaute Rechtsverhältnis des Reiches zu den Ländern imstande. Wäre

Artikel 10 der Reichsverfassung wegen seiner Zwiespaltigkeit nicht so völlig inhaltlos, dann hätten über Artikel 18, 13 und 14 RPAV. keine Auseinandersetzungen stattgefunden, und uns wäre das tiefbetrübende Schauspiel erspart geblieben, wie Rechtsgedanken an maßgebender Stelle zuerst angeregt, dann erwogen, später fast verworfen und endlich doch direkt oder indirekt anerkannt wurden, um bei der Durchführung der Gesetzgebungsakte erneut in ein Nichts zu zerfallen. Hätten wir über die Befugnisse gegenüber dem Reich klare und ausreichende Bestimmungen, oder wenigstens ein einheitliches Prinzip, so hätte die Tragikomödie sich nicht abspielen können, die darin zu erblicken ist, daß ein Land zunächst im besten Willen an den Handlungen des Reiches Kritik übt, sich in der Konsequenz erst verfassungs- und dann unverfassungsmäßig vom Reiche zu entfernt, um schließlich zu ihm zurückzukehren und sich auf diese Weise doch zum Mitschuldigen an unzweifelhafter Willkür zu machen.

b) Die Rechtsgültigkeit der Personalabbauverordnungen im weiteren Sinne, oder die verfassungsrechtliche Zustandsmäßigkeit ihrer Entstehung.

Wir nannten in unserer Einleitung die Situationen, in denen sich das staats- und verfassungsrechtliche Entwicklungsleben unserer Staatsform vor dem Ermächtigungsgesetz und nach dem Inkrafttreten der Personalabbauverordnungen befand Rechtszustände, die auf ihre Identität zu prüfen seien. So vergegenwärtigen wir uns in aller Kürze die Grundgedanken des parlamentarischen Systems, wie es in der Verfassung seinen Niederschlag gefunden hat: Die Staatsgewalt geht vom Volke aus, die Träger dieser Staatsgewalt sind die Organe des Reichs und unter diesen vor allem die Vertretung des Volkes, das Parlament, als souveräne Legislative, und die Regierung als vom Parlament insoweit abhängige Executive, das sie des Vertrauens seiner Mehrheit zur Führung der Geschäfte bedarf. Diese Grundsätze wirken sich praktisch dahin aus, daß innerhalb des Parlaments selbst sich die in seiner Gesamtheit größte Zahl seiner Mitglieder zur Mehrheit zusammenschließt, Vertrauensmänner in die Regierung sendet

und durch diese den maßgebenden Einfluß auf die Regierungsgewalt so lange in Händen hält, bis sie entweder durch Auflösung oder durch andere parteipolitische Differenzen auseinanderfällt, um sich auf irgend eine Art wieder neu und unter veränderten oder auch gleichen politischen Gesichtspunkten zu gruppieren.

Dieses System verfolgt den Zweck, den Willen der Mehrheit des Volkes als der Quelle der Staatsgewalt durch die Mehrheit des Parlamentes, als ihres wichtigsten Trägers, wirksam werden zu lassen und zugleich eine Stetigkeit der inneren und äußeren Politik zu verbürgen.

Ob und wie weit dieses Ziel erreicht wird, kann im Rahmen des Themas nicht erörtert werden. Uns liegt daran festzustellen, daß die theoretische Grundlage dieser Tendenz vor Erlaß des Ermächtigungsgesetzes vorhanden war. Nun nahm das Parlament das Ermächtigungsgesetz an. Die Regierung sollte alle von ihr für erforderlich und dringend gehaltenen Maßnahmen auf „finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet" von sich aus vornehmen und dabei von den Grundrechten der Verfassung abweichen dürfen. Von diesen Befugnissen, insbesondere von der letzten, hat die Regierung reichlich Gebrauch gemacht und bereits 14 Tage später den nicht nur im Wirtschaftlichen und Politischen, sondern auch im Kulturellen wurzelnden Grundgedanken des Berufsbeamten umgebogen. Aus der Fülle von Fragen, die dieser Tatbestand von sich aus aufgibt, greifen wir die für unsere Arbeit wesentlichsten heraus.

1. Wie verhält sich das Ermächtigungsgesetz zu dem Grundgedanken der republikanischen Staatsform?

2. War das Parlament innerhalb der Verfassung zum Erlaß eines solchen Ermächtigungsgesetzes befugt?

Legen wir nun, um die der Regierung übertragene Gewalt die Grenzen, so ergibt sich folgendes: Die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes erlassenen Verordnungen sind auf Verlangen des Reichstages wieder außer Kraft zu setzen. Falls ein Wechsel in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung eintritt, verliert das Ermächtigungsgesetz ipso jure seine Gültigkeit. Inhaltlich darf nur von den Grundrechten, nicht aber von dem ersten Teile der Reichsverfassung abgewichen werden.

Rein theoretisch wäre damit das Fortbestehen des parlamentarischen Gedankens scheinbar garantiert; nur solange die Koalition, d. h. die jetzige Mehrheit, die gleiche Zusammensetzung behält, solange soll sie durch ihre Vertrauensmänner regieren und außerdem behält sich das Parlament in seiner Gesamtheit die nachträgliche Nichtgenehmigung der erlassenen Verordnungen vor. Hier wird es bereits schwierig, welche Mehrheit zu einem solchen Beschlusse notwendig ist. Eine Zweidrittelmehrheit hat gleichsam im voraus alle Verordnungen beschlossen, und zwar auch die verfassungsändernden.

Kann jetzt eine einfache Mehrheit den Willen der Zweidrittelmehrheit entkräften? Die Schwierigkeit der Entscheidung deutet auf den Kernpunkt des Problems hin. Die ganze Struktur unserer Verfassung enthält das Prinzip, daß das Parlament der Gesetzgeber ist. In dem Wort Gesetzgeber liegt aber das Erfordernis, die Materie selbst zu formen, und zwar, bevor sie Gültigkeit erlangt. Wer sich darauf beschränkt, einem anderen die ihm anvertraute Gewalt zu überlassen, dann abzuwarten, wie er die Gewalt gebraucht, um schließlich, wenn die Erfahrung zeigt, daß das Gesetz nicht gut ist, es zu verbieten, der ist nicht Gesetzgeber, sondern nur Kontrolle. Den Charakter eines kontrollierenden Faktors aber hat das Parlament in einer Monarchie. Das Vetorecht war die wichtigste Befugnis des alten Reichstages. Jetzt ist es auf den Reichsrat übergegangen; indem der Reichstag es übernahm, hat er sich in ein anderes Reichsorgan und zwar in ein praktisch noch weit schwächeres, als der Reichsrat, verwandelt, d. h. den Aufbau der Verfassung verändert.

Dies entspricht jedoch nicht dem Grundgedanken der demokratischen Republik: Das Volk und nur das Volk soll regieren und sein Schicksal von Fall zu Fall selbst bestimmen. Gerade aus dem Aufeinanderprallen der verschiedensten Interessen und Kräfte, aus dem Kampf und dem schließlichen Sieg der Mehrzahl, im Volk wie im Parlament, verspricht man sich in der res publica libera den Ausgleich und die Anpassung an die von außen herantretenden Bedürfnisse der Nation; wo das Parlament jedesmal um ein Gesetz trotz fest gegründeter Mehrheitsverhältnisse, doch miteinander im Kampf liegt, wo auch die Minderheit zu Worte kommt, und wo selbst, wenn jedesmal die

Mehrheit siegt, doch irgendwie, eben wegen der verschiedenartigen Parteizusammensetzung innerhalb dieses Blockes ein Abstoßen der krassesten Interessenselbstsucht stattgefunden hat — da ist der republikanische Gedanke wenigstens theoretisch so etwas wie gesichert. Man kann sogar einen Schritt weiter gehen und eine Situation gelten lassen, wie sie der besprochenen gleicht; wenn nämlich das Parlament aus irgend einem Grunde nicht mehr arbeitsfähig ist, und den Stoff, der ihm zur Bewältigung geblieben ist, nicht mehr in Gesetze zu formen vermag, so könnte es angehen, daß es die Pflicht der Legislative überträgt. Dann aber muß es auch den Stoff, soweit er feststeht selbst bezeichnen, und vor allem, soweit er noch nicht zu übersehen ist, entsprechend begrenzen. Ist die Not die Urheberin der Schwäche des Parlaments, so mögen noch einige unvorhergesehene Fälle in dem Ermächtigungsgesetz selbst, aber stets so bestimmt, wie nur irgend möglich, angeführt werden. Niemals aber darf die Ratlosigkeit der Volksvertretung so weit gehen, daß sie zu völlig unbestimmten, allgemeinen Maßnahmen ermächtigt, also unter Umständen auch zu solchen, die garnicht mehr in die Zeit ihrer Legislaturperiode fallen würden; denn die Langsamkeit der parlamentarischen Gesetzesmaschinerie ist ein weiterer, nicht zu unterschätzender Bürge für Stetigkeit, Ausgleich und Verständigung.

Eine solche Handlung des Parlamentes stellt eine Aufgabe seiner selbst dar, eine Verschleuderung des Volkswillens, eine Entwurzelung des republikanischen Gedankens. Wo die Verfassung sie zuläßt, da ist sie keine republikanische, und wo sie schweigt, da ist sie eine lückenhafte.

Hiermit ist unsere zweite Frage bereits beantwortet. Das Parlament ist nach der Verfassung dazu berufen, den Willen des Volkes in jedem einzelnen Falle zu konstituieren. Dafür ist es vom Volke mit allen nur denklichen Mitteln ausgestattet. Wenn es sich jetzt selbst für eine nach Monaten bemessene Zeit in vorstehend angegebenem Umfange dieser seiner Pflicht entzieht, und dabei sogar die Grundrechte der Verfassung, d. h. das kostbarste Gut jedes einzelnen Volksgenossen, über das es besonders zu wachen hat, preisgibt, so begeht es nicht nur Verrat am Volke,

und an der Staatsform, sondern handelt auch unverfassungsmäßig. Es muß dann vom Schauplatze verschwinden, und die unrechtmäßig übertragene Gewalt ist hinfällig. — — —

Somit würde es für unser Ermächtigungsgesetz die letzte Rettung bedeuten, wenn wir einen inhaltlich festgefügten Rahmen in ihm fänden, als dessen Inhalt sich ein nach allen Richtungen hin bestimmtes Gebiet zu erledigender Materien ergeben würde. Was aber lesen wir? Auf finanziellem, wirtschaftlichem, und sozialem Gebiete! sollen alle für notwendig erachteten Maßnahmen getroffen werden. Wir sind nicht imstande, folgende Fragen zu beantworten: Was ist nicht wirtschaftlich, was ist nicht finanziell und was ist sozial? Die Begriffe finanziell und wirtschaftlich sind universalistisch unbegrenzt. Die Welt dreht sich um sie als um ihren Angelpunkt. Das Wort sozial aber ist ein Verlegenheitswort, das unmöglich erschöpfend zu definieren ist. Wenn wir Ausgleich im weitesten Sinne dafür sagen, so kommen wir der eigentlichen Bedeutung vielleicht am nächsten.

Es erscheint uns fast unmöglich, einen allgemeineren, umfassenderen und unbestimmteren Kreis um die ermächtigte Regierungsgewalt zu ziehen, als es durch die angegebene Formulierung im Ermächtigungsgesetz geschehen ist. Die einzige Voraussetzung, die eine Ermächtigung tragbar macht, liegt beim Ermächtigungsgesetz vom 13. 10. 1923 nicht vor.

Es ist daher in einem höheren Sinne zu Unrecht erlassen, und die auf ihm basierenden Verordnungen, und u. a. unsere Personalabbauverordnung entbehren einer ausreichenden rechtlichen Grundlage. Der durch sie hervorgerufene Rechtszustand ist in seiner Abweichung vom früheren, vor dem Ermächtigungsgesetz bestehenden nicht gerechtfertigt. —

Wenn die Reichsregierung jetzt ihrerseits die ihr übertragene Gewalt an die Länder weitergibt, und zwar in der Art des Artikels 18, Abs. 1, 2, 4 RPAV., so tut sie damit nichts eigentlich Neues, sondern arbeitet nur korrekter als das Parlament, indem sie die aus der Hand gegebene Macht scharf umgrenzt. Wenn sie jedoch wie im Artikel 18 Abs. 3 RPAV. auch die Form der Ausübung angibt, und die Länder ihrerseits ermächtigt, die gefor-

derten Maßnahmen gleich ihr selbst im Verordnungswege durchzuführen, so fehlt ihr dazu die Berechtigung. Artikel 10 der Reichsverfassung sieht Gesetzgebung vor. Er steht im I. Teil der Verfassung und ist auch für die ermächtigte Regierung unantastbar. Der gewöhnliche Verordnungsweg ist daher nicht gangbar, die Vorschrift des Artikels 18 Abs. 3 RPAV. ist nichtig. — Preußen war einem richtigen Instinkte gefolgt. — —

III.

Die Bedeutung der Personalabbauverordnungen als Fortbildung des Beamtenrechts.

a) In staatspolitischer Hinsicht.

Wir sind nicht geneigt, die Not, in der sich der Staat um das Ende des Jahres 1923 befand, zu verkennen. Wir wissen, wie fast alles in Verwirrung geraten war, und wir uns nach einer starken Hand sehnten, die uns aus dem Elend herausführen könnte.

Nun war die Inflationszeit vorüber. Die Stabilisierung lag vor den Augen aller Welt als eine von unerhörten Fähigkeiten zeugende Tat offen da. Indessen war das gesamte Ausland aus immerhin begreiflichen Gründen vorerst noch äußerst mißtrauisch und hielt sich in der Beziehung, in der es uns damals am meisten hätte helfen können, stark zurück, nämlich in der Gewährung von Sanierungsanleihen. Innerhalb der Regierung entbrannte ein Kampf, der schwieriger zu werden versprach, als die Stabilisierung selbst, und dies umso mehr, als er sich direkt oder indirekt gegen jeden einzelnen von uns richtete und die größten Opfer forderte. Wegen der großen Knappheit des Geldes empfahl es sich zu sparen, wo immer es anging. Sollte das Ausland neues Vertrauen zu unserer Währungswirtschaft bekommen, so mußte es sehen, daß wir in der Konsequenz der Bekämpfung der Inflation alles, was sich durch sie an Ueberflüssigem und Kostspieligem, als für jene ganze Zeit Typischem angesammelt hatte, vom Staatskörper rücksichtslos zu entfernen bemüht waren. —

Dies waren die Grundzüge der Politik, soweit sie im Herbst 1923 als neue in die Erscheinung traten. Man wird gegen sie nichts einwenden können. Es fragt sich nur, ob die Durchführung dieser Politik von dem Umfang und der Art, wie sie in der RPAV. Tatsache geworden ist, so gebieterisch verlangte, daß alle Hemmungen, die die Unverfassungsmäßigkeit und Traditionslosigkeit des Vorgehens hervorrufen mußte, zu beseitigen waren.

Wenn wir davon ausgehen, wie es nach dem eben Gesagten nur darauf ankommen konnte, die Elemente aber auch nur diese, die die Kriegs- und Inflationsepoche an entbehrlichem Beamtenmaterial an den Beamtenkörper herangespült hatte, wieder abzustoßen, so erscheint die Verwirklichung dieses Gedankens in der Verordnung selbst, die ganz einfach von 25 % Personalverminderung spricht, wenn nicht in der Sache bei weitem über das Ziel hinausschießend, so doch zum mindesten reichlich ungeschickt ausgedrückt. War es notwendig, dem Auslande zu sagen, daß bei uns 25 % Beamte zu viel seien; war es nicht indirekt eine Bestätigung des Clemenceauschen Wortes, nach dem 20 Millionen deutsche Bürger zuviel die Welt bevölkerten. Warum genügte es nicht, im Gesetz die einfache Tendenz des Abbaues als Umfang anzugeben und, wenn eine Zahl überhaupt erforderlich war, diese interneneren Erlassen vorzubehalten.

In dieser Beziehung verdient die bayerische Personalabbauverordnung ohne weiteres den Vorzug, die gar keinen Prozentsatz angibt, sondern nur bestimmt, daß der Beamtenapparat in größtmöglichem Maße zu verringern sei. Daß Bayern auf diesem Wege leider nicht weiter gegangen ist, wurde schon ausführlich dargestellt.

Wir sind überzeugt, daß das Reich, wenn es sich nicht von vorn herein auf 25 % festgelegt hätte, den Abbau mit demselben Erfolge, nur mit weitaus größerer Schonung der Beamtenrechte hätte durchführen können. Wir besitzen in den Ausführungsbestimmungen I zur RPAV. ein zwar niederdrückendes, aber sehr lehrreiches Beispiel von dem blinden Uebereifer, der in jenen Tagen die Kreise der Regierung gepackt zu haben schien. Man hätte nämlich auch den deutschen Beamten, die

auf Grund von Befehlen der deutschen Regierung von den Franzosen eingesperrt waren, soweit sie für den Abbau in Frage kamen, die Verfügungen über ihre Entlassungen oder Ruhestandsversetzungen ins französische Zuchthaus zustellen lassen. Erst am 27. Februar 1924, also vier Monate nach dem Erlaß der Verordnung, wurde die Praxis durch eine entsprechende Bestimmung in den Ausführungsbestimmungen I unterbunden. —

Man kann diese Vorgänge weder lesen, noch zu Papier bringen, ohne brennendste Scham zu empfinden. Es muß eine bedauerliche Feststellung bleiben, daß sich das deutsche Nationalgefühl erst am 27. Februar 1924 der in französischer Haft schmachtenden oder ausgewiesenen Beamten erinnerte. —

Wir möchten die Politik, die abgesehen von den haushaltsrechtlichen Gründen die Regierung zur Personalabbauverordnung veranlaßten unter dem Begriff Prestige-Politik zusammenfassen. Es liegt uns gewiß nichts daran, einzelnen Vorkommnissen eine allzu große Bedeutung beizumessen: und doch scheinen uns diese beiden Ereignisse, der 25 prozentige, unverfassungsmäßige Abbau aus politischen Gründen, und die Zustellung von Abbauverfügungen an deutsche Beamte in französische Gefängnisse in der zeitlichen Einheit ihres Auftretens und in ihren Beziehungen zu einander als für jene Zeit typische Erscheinungen, wie man nämlich, fast ohne es zu wissen und wohl sicher ohne es zu wollen dasjenige, was man mit großen Worten angekündigt und mit noch erheblicheren Opfern durchgeführt hatte, durch eine unbedachte und kurzsichtige Maßnahme gleichsam von hinten wieder zerschlug, ehe es noch seinen eigentlichen Zweck erfüllt hatte.

Es ist müßig, hier von sogenannten deutschen Eigenarten zu sprechen. Es war nur notwendig, die Ereignisse in der Art, wie sie sich in Szene setzten, und wie sie wirkten, zu charakterisieren, um so die Gefahr fürs nächste Mal zu verringern. Es gibt Strömungen in unserem Vaterland, deren politisches Alphabet sich in der Frage erschöpft, wie wohl unsere ganze Haltung vom Ausland empfunden werde, und wie es sich demgemäß auf uns einstellen würde. Hierzu wird in Wort und Schrift gewarnt und gedroht. Wir wissen jedoch m. E. in keinem Falle, wie wir uns tatsächlich in den Augen des Auslandes wieder-

spiegeln, sonst wäre die Anordnung und Durchführung solcher Maßnahmen, wie der obigen schlechterdings unmöglich.

b) In kultureller Beziehung.

Das Ansehen des deutschen Berufsbeamtentums innerhalb des Volkes hat wohl noch niemals so geschwankt, wie in den allerletzten Jahren. Es ist interessant, zu sehen, wie die Wagschale dieses Ansehens, je nach der wirtschaftlichen Lage der Beamtenschaft, bald emporschnellte, bald rapide fiel. Solange die Beamten in der Inflationsepoche ihre Vierteljahresgehälter bezogen, galten sie weiten Kreisen als die begüterten Klassen der Nation. Diese Anschauung schwand sehr bald, als aus Vierteljahresbezügen solche für Monate, Wochen und Tage wurden. Als dann die Stabilisierung kam, zeigte sich mit einem Schlage, wie namenlos verarmt der für wohlhabend gehaltene Stand in Wirklichkeit war. Nächst dem Arbeiter galt der Beamte in erster Linie als Opfer, zuerst der Inflation, dann der Stabilisierung. Hinzu kam das Wort „Abbau", es diente dazu, die Beamtenschaft zum Träger des Mitleids des Volkes — abgesehen von der Privatwirtschaft und naturgemäß der Arbeiterschaft, zu machen. Da deutete sich im Sommer 1924, als die Stabilisierungskrise große Teile der Gewerbetreibenden in fast grauenvollem Tempo aufzureiben begann, vorübergehend eine leichte Besserung an. Der Kaufmann, der oft sehr lange auf Absatzmöglichkeiten und Kunden warten mußte, war bereits wieder geneigt, den Beamten nicht so sehr um die Höhe seines Einkommens, wohl aber um die Sicherheit seiner Existenz zu beneiden. Doch hielt dieser Zustand nicht lange an. Der Handel vermochte sich wieder zu rangieren, und den Beamten wurden fast gleichzeitig damit neu geforderte Gehaltszulagen vom Staate verweigert.

So ist die gegenwärtige Stellung der öffentlichen Meinung zur Beamtenschaft indifferent; man kennt die Verhältnisse, kennt die Unsicherheit, in die sie durch den Abbau gelangt ist, sieht die Scharen von entfernten Beamten sich krampfhaft um irgendwelche Verdienstmöglichkeiten bemühen, liest gelegentlich von Beamtenbestechungen großen Ausmaßes, und ist ganz allgemein beim Hören des Wortes Beamter das Wort „Abbau" mit zu hören bereit.

In der Betrachtung dieser Tatsachen werden wir auf den Vergleich der Stellung der Beamtenschaft in früheren Zeiten hingedrängt. Der Begriff des Beamten, wie er in uns und in unserem Volksganzen verändert und lebendig war, setzt sich wieder vor uns zusammen. Das Wort Tradition bekommt Bedeutung. Was war eigentlich Beamtentradition? Wir denken an römische Rechtsverhältnisse mit ihren Unterscheidungen zwischen operae liberales; wir sehen unser Beamtentum sich aus den Ministerialen des deutschen Privatrechts heranentwickeln. Dann kommt die Blütezeit, beginnend unter dem Gr. Kurfürsten und noch hineinreichend bis in die ersten Jahrzehnte des 18. Jahrhunderts. Es ist die Geburts- und Entwicklungszeit des weltbekannten Begriffes: Preußisches Beamtentum. Es beginnt neben dem Heer als stärkste Stütze des Staates betrachtet und herangezogen zu werden. Es wird allmählich, verklärt durch den Namen bedeutender Herrscher, zum Symbol preußischer und deutscher Tugenden. So geht es bis zum Krieg. — Dieses äußere Bild fand seine innere Basis in dem Verhältnis, in dem der Beamte zum Staate stand. Rein juristisch befand er sich zu diesem in einem eigenartigen Rechtsverhältnis öffentlich rechtlicher Natur, dessen Wesen in seinen besonderen Pflichten zur Treue, Gehorsam und hingebender Dienstleistung und in seinen besonderen Rechten auf standesgemäßen Unterhalt, Anstellung auf Lebenszeit, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung besteht. Besondere Rechte und besondere Pflichten machen darnach das Wesen des Beamten aus.

Treue, Gehorsam und ergebene Dienstleistung sind Begriffe, die auf eine außerordentlich starke Bindung des Beamten an den Staat hindeuten; es sind wohl gemerkt öffentlich rechtliche, von Staatswegen übernommene Verbindlichkeiten, keine vertraglichen Vereinbarungen.

Demgegenüber erscheinen die besonderen Rechte nicht zu sehr als Aequivalent, sondern vielmehr gleichsam als Ausrüstungsgegenstände für einen langen und beschwerlichen Weg. –

So ergibt sich das Wesen des Beamten als das eines Staatsbürgers, der sich in freier Entschließung dem Staate und nur dem Staate zur Verfügung gestellt und ihm nicht nur seine Dienste, sondern auch alle seine Kräfte geweiht hat. Er hat auf das Recht der übrigen Bürger, im Rahmen ihrer Befähigung und der Gesetze eine gewinnbringende Tätigkeit auch ohne Berücksichtigung des spezielleren Staatsinteresses auszuüben bewußt verzichtet. Seine Arbeit, seine Persönlichkeit gehört dem Staate, für ihn hat er sich unbedingt einzusetzen, ohne danach zu fragen, ob für ihn selbst dabei wirtschaftliche Vorteile oder Nachteile im Gefolge stehen. Entsprechend diesem Grundgedanken waren ursprünglich als Beamte nur finanziell unabhängige Staatsbürger und im besonderen die Angehörigen des Adels gedacht. Wie sich jedoch schon im alten Rom bei fortschreitender Komplikation der Staatsverwaltung und einer darauf sich gründenden Vermehrung des Beamtenkörpers der Begriff der operae liberales dahin verschoben hatte, daß man auch den Aermeren zur Beamtenlaufbahn zuließ und ihm die Möglichkeit, seine Unterhaltsbedürfnisse zu befriedigen, durch Gewährung von Nebeneinnahmen verschaffte, so drang auch in der Neuzeit mehr und mehr das Prinzip durch, daß alle Untertanen ohne Rücksicht auf ihre Vermögensverhältnisse sollten Staatsdiener werden können. Das Wort „freie Bahn dem Tüchtigen“ ist die neueste Phase dieser Entwicklung.

Wollte man jedoch am Begriff des Beamten festhalten, und diesen auch jetzt noch völlig auf das Staatsinteresse konzentrieren, so mußte man wirtschaftlich für ihn sorgen, und zwar nicht nur für die Zeit seines Dienstes, sondern auch, da diese ja jeglicher gewinnbringenden Tätigkeit entzogen war, bis an das Ende seines Lebens. In diesem Sinne hat die Beamtenbesoldung den Charakter einer Unterhaltsgewährung, und zwar einer standesgemäßen. Das Ruhegehalt ist eine, im voraus abgezogene und für die Tage des Alters aufgesparte Quote. Auch die Hinterbliebenenfürsorge erhellt zwingend aus dem Umstand, daß der Vater der Familie während der Zeit seiner Beamteneigenschaft nicht in der Lage ist, für seine Familie im Falle seines Ablebens hinreichend Sorge zu tragen.

Als letzte Konsequenz ergibt sich, daß der Beamte, nachdem er sich einmal für sein ganzes Leben dem Staat verpflichtet hatte, nun auch lebenslänglich insofern auf ihn rechnen durfte, daß seine Entlassung aus dem Staatsdienst nur dann möglich war, wenn er irgendwie gegen die Pflichten der Treue, des Gehorsams und der hingebenden Dienstleistung verstieß.

Demgegenüber ist seit dem Erstarken des Sozialismus eine andere Auffassung von den Beamten, wie er in dem modernen Staate am besten dient, aufgetaucht, und wird von vielen vertreten. Diese Richtung fordert völlige Gleichstellung des Beamten mit dem Arbeitnehmer, freien Arbeitsvertrag, Kampfrecht gegenüber dem Staat (Streikfreiheit), Lohnanspruch und Versorgung bei Krankheit, Alter und für Hinterbliebene wie bei Arbeitnehmern. Die Stellung des Beamten gleicht sich hier sehr stark der des geschäftlichen Angestellten an, welcher Gedanke amerikanischen Ursprungs ist. Er beginnt in Europa immer festeren Fuß zu fassen.

Die Reichspersonalabbauverordnung hat durch die Bestimmung, daß lebenslänglich angestellte Beamte noch vor Erreichung der Altersgrenze in den Ruhestand versetzt werden können, die lebenslängliche Anstellung zerstört und durch die Pensionskürzung und Wegnahme der Vierteljahresgehälter das Prinzip der Unterhaltungsgewährung in ein solches der Entlohnung für geleistete Dienste umgebogen. Zwar soll es sich hierbei nur um vorübergehende Maßnahmen handeln, aber wir hegen die Befürchtung, daß das, was einmal geltendes Recht gewesen und ohne allzu große Widerstände wirksam durchgeführt worden ist, auch jederzeit wieder geltendes Recht werden kann. Wir sprachen vorhin davon, wie bei dem Wort Beamter das Wort „Abbau“ gleichsam mitklänge. Diese Erscheinung ist ein Beweis dafür, daß wir uns daran gewöhnt haben, daß es außer den Richtern eigentlich keine lebenslänglich angestellten Beamten und keinen unbedingt verbürgten Anspruch auf Altersversorgungen mehr gibt. Der alte Begriff des Beamten ist in seinen Grundzügen erschüttert und dem amerikanischen angeglichen.

Daß die Beamtenschaft damit auch hinsichtlich ihrer Bedeutung als gesellschaftliche Klasse unterworfen wird, kann au-

ßer Zweifel stehen. In jedem Falle aber ist durch die Personalabbauverordnung das jedem einzelnen von uns gehörende Kulturgut des Beamtenbegriffes im Schwinden begriffen.

Kulturanschauungen geraten nur dann ins Wanken, und gehen allmählich verloren, wenn sie überlebt sind. In jedem anderen Falle muß das Ueberbord-werfen einer solchen Ueberlieferung als oktroyiert, d. h. als unnatürlich und ungesund bezeichnet werden. Wir sprechen dann von einer anorganischen Entwicklung.

Es ergibt sich die Frage, ob der vom Westen her eindringende Beamtenbegriff unseren gegenwärtigen kulturellen Bedürfnissen gemäß ist. Wir wollen nicht verkennen, daß das bisherige Beamtenprinzip seine unzweifelhaften schweren Fehler und Schwächen hatte. Die Sorglosigkeit um die Fortführung der Existenz erzog nicht selten zu einem mehr oder weniger bewußten Nachlassen in den dienstlichen Leistungen. Auch eine gewisse Unbeweglichkeit und mangelnde Aufnahmefähigkeit für andere Eindrücke des Lebens zeigten sich als betrübliche Folgen. Und doch vertreten wir mit allem Nachdruck die Auffassung, daß bei dem seltsamen Hang des Deutschen, sich einer Aufgabe mit allen Kräften hinzugeben, ohne dabei von Anfang an und als Endziel an materielle Vorteile zu denken, der amerikanische Beamtenkaufmann für die Bedürfnisse unserer Staatsverwaltung nicht geeignet ist. Die Verläßlichkeit und die unbedingte Sicherheit als Glied einer fest gefügten Organisation — zwei weltberühmte Eigenschaften des deutschen Beamten — lassen sich seit einigen Jahren in reichlich hohem Grade vermissen. Das Gefühl, ein Businesman zu sein oder sein zu sollen, verführt den Beamten zu einer unheilvollen Zwiespältigkeit zwischen Dienstleistung und Sorge für sich selbst, wozu die Beunruhigung über seine Existenz erheblich beiträgt. Die Unlust, sich den Aufgaben des Dienstes mit allem Eifer zu widmen, wird dadurch verstärkt, daß diejenigen Beamten, die nach ihrem Abbau das Glück gehabt haben, einen einträglichen Erwerb zu erlangen, nunmehr aus einer Art Opposition gegen den Staat heraus auf ihre früheren Kollegen glauben herabsehen zu können. Wir wissen ferner, daß an Stelle von zu viel abgebauten Beamten in einigen Reichsver-

waltungen auf Tage und Wochen Hilfskräfte von der Straße eingestellt werden mußten.

Alle diese Erwägungen verdichten sich für uns zu der Ansicht, daß das amerikanische Beamtenprinzip, wenn anders es wirklich brauchbar ist, über unser Land zu früh seinen Schatten geworfen hat. Es konnte dies nur mit Hilfe der Personalabbauverordnungen geschehen.

Wir müssen daher feststellen, daß diese uns entscheidende Anzeichen einer anorganischen Entwicklung vermittelt hat.

c) Im Hinblick auf ihre finanzpolitischen Erfolge.

Das Gebiet der Finanzwissenschaft gehört der Volkswirtschaftslehre an. Wenn wir es dennoch in aller Kürze streifen, so geschieht es nur deshalb, um die Frage aufzuwerfen, ob im Verhältnis zu den sonstigen Ausgaben des Staates durch den anorganischen, unverfassungsmäßigen 25 prozentigen Beamtenabbau tatsächlich soviel gespart worden ist, daß alle Opfer wenigstens zu einem Teil aufgewogen erscheinen. Der Reichsfinanzminister hat in seiner Denkschrift über den Personalabbau eine Gesamtersparnis von 434 Millionen Goldmark, d. h. eine Ersparnis von 15,3 % des gesamten Personaletats errechnet. Wenn wir vergleichen, wie 25 % abgebaut und 15,3 % erspart würden, so scheinen die erwarteten und versprochenen Erfolge des Abbaues in der Tat nicht die günstigsten gewesen zu sein. Immerhin soll die Frage nur angeschnitten und nicht beantwortet werden.

Wir stellen als Ergebnis unserer gesamten Abhandlung fest. Die Personalabbauverordnungen sind insofern Irrwege der Gesetzgebung, als sie einmal weder vom formal-juristischen Standpunkt aus einwandfrei, noch in rechtsphilosophischer Beziehung hin zu Recht erlassen sind. Diese Tatsachen werden durch etwaige Forderungen der Staatsraison, die ihnen entgegen stehen könnten, nicht geheilt. Die Verordnungen bringen ferner eine innerlich unbegründete Umwandlung des überlieferten und bewährten Beamtenbegriffes.

Darüber hinaus bedeuten sie insofern für unser Rechtsleben einen erheblichen Vorteil, als sie schwere Schäden der Verfassung und fühlbare Lücken aufdecken.

Das Ziel einer organischen Fortentwicklung der Reichsverfassung ist ein Bestandteil des Programms der jetzigen Reichsregierung. Hoffen wir, daß sie an diese, sich selbst gestellte Aufgabe möglichst bald und mit Erfolg herantritt. Dann hat das Wort „Abbau“ nicht umsonst unsere Herzen mit Traurigkeit erfüllt und unsere Arme gelähmt: und auch die Rechtsnot, die das Stichwort des diesjährigen deutschen Anwaltstages war, darf dann als eine schwere, aber überwundene und im letzten Sinne doch heilende Krankheit gelten.

Lebenslauf.

Ich bin am 13. Juli 1902 als zweiter Sohn des Herrn Justizrat Dr. Waldschmidt in Berlin geboren, habe die Vorschule im Goethe-Realgymnasium zu Berlin-Wilmersdorf und meine restliche Schulzeit im Realgymnasium in Berlin-Grunewald absolviert, wo ich am 12. September 1921 die Reifeprüfung bestand.

Ich war dann zwei Semester in München, wo ich neben den juristischen Fächern Philosophie und Kunstgeschichte studiert habe.

Darauf ging ich vier Semester nach Berlin, wo ich mich mit juristischen Vorlesungen und Uebungen beschäftigt habe.

In den Universitätsferien habe ich einmal in einer industriellen Buchführung, einmal in einer Bank und einmal praktisch gearbeitet.

Otto Waldschmidt.